هايل ودعان الدعجه

مجلس النواب الأردني

بين الشعار والتطبيق

تجربة المجلس الحادي عشر

١٩٨٩ - ١٩٩٣م





مجلس النواب الاردني

بين الشعار والتطبيق

تجربة المجلس الحادي عشر

(١٩٨٩-١٩٩٣م)

هايل ودعان الدعجة

١٩٩٦م



الطبعة الاولى

١٩٩٦م

رقم الايداع لدى المكتبة الوطنية

(٩٦٢ / ٩/ ١٩٩٥)

رقم التصنيف: ٣٢٨,٥٦٥

المؤلف ومن هو في حكمه: هايل ودعان الدعجه

عنوان المصنف: مجلس النواب الاردني بين الشعار والتطبيق : تجربة المجلس الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣)

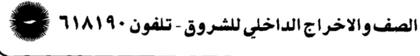
رؤوس الموضوعات: ١- الاردن

٢- الحياة النيابية

رقم الايداع: ٩٦٢ / ٩ / ١٩٩٥

الملاحظات:

* تم اعداد بيانات الفهرسة الاولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية.



المطابع العسكرية

إهداء

إلى أمي وابي ،،،

الى من رأيت في عيونهما الامل والمستقبل،
فنسجت من تأملاتهما ثوب الطموح والتحدي،
اشق طريقي في دنيا العلم...
رحّالاً ، وزادي دعاؤهما ...
مدركاً بأنني لن اتوه ...

الى أخي عبد الله ،،،

الى قلعة الصبر والتضحية ...
الى «رسول » اسرتنا ...
الى من جعل القلم شرياناً يجري في جسدي ...
الى من علّمني كيف « يقدّس» الوطن ...

* * * * * *

تقديم

تهتم الدراسات العلمية والإستراتيجية بدراسة الظواهر الطبيعية، وخاصة تلك التي تسترعي انتباه الباحثين والدارسين لمسيرة الحياة وظواهرها الطبيعية بمختلف أبعادها المحلية والعالمية. ولقد أخذت مراكز البحث العلمي والجامعات والمعاهد العلمية دوراً بارزاً في تحليل مسيرة الاحداث، والتغيرات الإجتماعية التي طرأت على مختلف المجتمعات واصبحت مرجعاً مهماً لكل المهتمين والمعنيين بتلك الاحداث والتغيرات، لمعرفة ما يجري واستشراف المستقبل القريب، والبعيد المرتبط والمتاثر بنتائجها.

وفي السنوات القليلة الماضية كانت مسيرة الشورى، والديمقراطية في الأردن وخاصة انجازات وعطاء المجلس النيابي الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣) ظاهرة محلية وعربية وعالمية، أستحقت كمّاً هائلاً من التحليلات والدراسات العلمية وأصبحت موضوعاً أكاديمياً للدراسات في الجامعات، ومراكز البحث في العالم أجمع. وأثناء وجودي في رئاسة مجلس النواب لثلاث دورات متتالية (١٩٩٠- ١٩٩٣) كانت مهمة استقبال الدارسين والباحثين والمحللين الاستراتيجيين، والصحفيين وطلاب الدراسات العليا في المعاهد والجامعات عملاً اساسياً ومستمراً في تلك الفترة. لقد كانت آخر دراستين اكاديميتين لنيل درجة الدكتوراه من باحثين اثنين أحدهما من جامعة مانشستر، والأخرى من جامعة امريكية كبيرة وكان موضوع الرسالة في الأولى «الخطاب الاسلامي في المسيرة النيابية الأردنية: طبيعته ومنطلقاته» وفي الثانية «ظاهرة الديمقراطية في الأردن واثرها في المنطقة المحيطة »...

لقد كانت الدراسة التي بين ايدينا، والتي اعدها السيد هايل ودعان الدعجة كمتطلب لنيل

درجة الماجستير في العلوم السياسية بكلية الدراسات العليا في الجامعة الأردنية وعنوانها «مجلس النواب الأردني بين الشعار والتطبيق، وتجربة المجلس الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣م)» دراسة مميزة من حيث موضوعها، وتحليلاتها وتوقيتها واستنتاجها وتوصياتها .

فالموضوع غاية في الأهمية والأهتمام وظاهرة متميزة استقطبت الدارسين والباحثين والمحللين من مختلف اقطار العالم. واذا كان هذا الأهتمام قد عم انحاء العالم لاسباب عديدة فهو في الاردن والعالم العربي اولى واهم واجدى، لهذا كان اختيار موضوع الدراسة من باحث نابه كالأخ هايل يستحق عليه التقدير، والشكر والتهنئة لما له من أبعاد اجتماعية وسياسية وتاريخية وعلمية في موضوع حساس ذي طبيعة حضارية، كهذا البحث الذي نحن بصدده.

وأما منهج التحليل الذي أخذ به الباحث فقد التزم بمنهج البحث العلمي الذي تقره الدراسات العليا، واعطى اهمية خاصة الى توزيع فصول البحث بحيث تشتمل الدراسة وهذه الفصول على ما يلزم من عوامل واسس للقياس، وبالتالي التقويم الشامل في ضوء ذلك. فقد اعطى في التمهيد نبذه تاريخية عن النظام السياسي الاردني . وبصورة مختصرة وشيّقة ومفيدة. كما بيّن التطورات في الحياة التشريعية، والنيابية في الأردن بما فيها من محاولات نيابية ١٩٢٣-١٩٢٩ ومجالس تشريعية ١٩٢٩-١٩٤٧ ومجالس نيابية ١٩٤٧-١٩٨٩ وربطها بصورة واضحة بالمجلس الحادي عشر ١٩٨٩-١٩٩٣ موضوع البحث، وقد كان فصلاً ناضجاً ومعلماً ومفيداً.

واما الفصلان الثاني والثالث فقد كانا تحت عنوان الشعارات الانتخابية والأداء النيابي في ضوء الشعارات الإنتخابية وعلى التوالي . لقد كان هذا الطرح وبهذه الصورة ضرورياً وهادفاً حيث ان جوهر الموضوع هو هذه المقابلة بين شعارات رفعت واداء وتطبيق لها في مسيرة محددة، وضمن بعد زمني له ظروفه وامكاناته، وفي ضوء النتائج في قياس مدى التطبيق للشعارات، تستخلص الإستنتاجات والتوصيات. لقد أكد الباحث على عوامل محددة .

جرى قياس مدى التطبيق لشعاراتها مثل المديونية والأسعار والفساد المالي والأداري والبطالة في الجانب الاقتصادي، والقوانين العرفية والقوانين الاستثنائية والأحزاب السياسية وتفعيل الدستور في الجانب السياسي والتشريعي .

لقد اعطى الباحث جهداً كبيراً في هذا الكم الهائل من الدراسات والأبحاث، ومحاضر الجلسات لأربع سنوات باربع دورات عادية، واخرى استثنائية، كما تابع ما تم نشره في الأردن في الصحافة والتلفاز ووسائل الاعلام الأخرى، وفي الفصل الرابع الذي جاء تحت عنوان المجلس النيابي بين الشعار والتطبيق حيث اعطى الباحث نتائج هذه المقابلة تفصيلات شملت كل العناصر التي اشار اليها في الفصلين السابقين، ويبين في النهاية النتائج والاستنتاجات والتوصيات التي توصل اليها .

لقد قرأت هذا البحث القيّم باهتمام وتقدير كبيرين بعد ان طلب إليّ السيد هايل الدعجة التقديم لهذا البحث بعد ان قرر طباعته في كتاب مستقل. وانني إذ أشكر للأخ هايل جهده وعطاءه المميز في هذا البحث، فقد اشرّت بعض الملاحظات والتي ابديتها شفاهاً له .وتمنيت عليه عند طباعته على شكل كتاب ان يشير الى ذلك.

هذا كتاب فيه من القيمة العلمية الكثير، وفيه من الجدة والحداثة ما يجعله مؤهلاً للتداول الواسع بين ابناء الوطن، والأمة. وهو وثيقة تاريخية وعلمية تستحق التقدير والأحترام .

د. عبد اللطيف عربيات

مقدمة

أدرك الأردن أنه يقف على اعتاب مرحلة جديدة املتها طبيعة الاحداث الدولية، فقرر الانتقال بالحالة السياسية الى مرحلة متقدمة؛ إذ اعلن استئناف الحياة النيابية، والبرلمانية بعد سنوات انقطاع طويلة، من اجل إحداث تغير ملموس في البناء المؤسسي لاجهزة الدولة، وتحقيق المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار، وهو الانقطاع الذي ادى الى غياب الرقابة القانونية، والمؤسسية على اعمال السلطة التنفيذية التي انفردت باتخاذ القرارات ، وإصدار التشريعات، مما تسبب في حدوث ازمة مالية، واقتصادية، واجتماعية انعكست على معظم فئات، وشرائح المجتمع الاردني. فبدأت الاحتجاجات، وعمت الاضطرابات، والمظاهرات الشعبية معظم مناطق المملكة، وتحديداً المناطق الجنوبية فيما عرف باحداث الجنوب التي وقعت في شهر نيسان عام ١٩٨٩،مما دفع بالدولة الى اعادة التفكير في كيفية ترتيب سياساتها، واولوياتها، لمواجهة الاوضاع، والمتغيرات التي حصلت، فكان لا بد من دخول مرحلة سياسية جديدة تحرص على إشاعة الديمقراطية، والتحرر، والانفتاح السياسي، إذ تم تحديد يوم ٨ تشرين الثاني عام ١٩٨٩ موعداً لاجراء الانتخابات النيابية من اجل انتخاب مجلس نواب يقوم بوظيفته التشريعية، والرقابية المحددة بالدستور، وهي اول انتخابات تجري في الاردن منذ عام ١٩٦٧، مما يعني انها لم تكن فورة تفكير سريع، بل جاءت نتيجة تراكم أحداث سياسية، واقتصادية، واجتماعية افرزت حالة من الغضب، والتيه، والاضطراب. اضافة الى انها جرت في ظل غياب التعددية السياسية، والحزبية؛ إذ تعطّل العمل بقانون الاحزاب منذ عام ١٩٥٧، الى جانب تعطيل العديد من مواد، ونصوص الدستور المتعلقة بحقوق، وحريات الافراد، مما يؤكد أن الاردن يمرّ بمرحلة انتقالية، الامر الذي سوف يجعل البعد السياسي يطغى على عمل

مجلس النواب، وهو ما يفرضه واقع التجربة البرلمانية الحديثة التي تشكل حدثاً تاريخياً بارزاً في السياسة الاردنية. كل ذلك جعلني اهتم بهذه المرحلة الانتقالية من تاريخ الاردن السياسي ، مما حدا بي إلى طرح هذه المرحلة من خلال عرض موجز للوضع قبل الانتخابات، ثم دراسة الانتخابات في ضوء الشعارات كي نتعرف على صورة الاردن السياسية والاقتصادية .

لقد شهدت مرحلة الترشيح للانتخابات طرح العديد من الشعارات والتصورات التي تستحق الدراسة لمعرفة مدى موضوعيتها، وقابليتها للتطبيق على ارض الواقع، خاصة وأنها اعطت الاولوية المطلقة للسياسة الداخلية، إذ شكلت ترجمة لهموم، ومعاناة، ومطالب الشارع الاردني الذي عانى الكثير جراء السياسات، والاجراءات المتخذة من قبل الحكومة والتي جاء تنفيذها على حساب حياة المواطن المعيشية.

من هنا تأتي هذه الدراسة في محاولة لابراز البعد السياسي في عمل مجلس النواب الاردني الحادي عشر(١٩٨٩-١٩٩٣) من خلال وضع المجلس بين الشعارات الانتخابية، والتطبيقات العملية، حيث قمت بتقسيمها الى تمهيد واربعة فصول:

فقد احتوى **التمهيد**: على نبذة موجزة عن تاريخ الاردن السياسي ابّان عهد الامارة، وعهد الملكة، وما رافق ذلك من احداث، وتطورات سياسية، واستعرضت في **الفصل الاول**: تطور الحياة التشريعية، والنيابية الاردنية للسنوات ١٩٢٩ الى ١٩٨٩، أما **الفصل الثاني**: فخصصته لدراسة الشعارات الانتخابية في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية خاصة تلك التي حملت هموم، ومعاناة المواطن بغض النظر عن مصداقيتها او امكانية تحققها. أما **الفصل الثالث**: فتناولت فيه الاداء النيابي في ضوء الشعارات الانتخابية. وكان لا بد من اختتام هذه الدراسة بالفصل الاهم، وهو الرابع حيث عقدت مقارنة موسعه بين الشعار، والاداء، وكيف واجه الشعار الاداء، وما اصطدم به من قوانين وانظمة تحد من تطبيقه، او ما اصطدم به من معوقات تتصل بالحالة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية المتمثلة في ارتباط البلد بوضع اقتصادي شكل ضعفاً لا يقوى معه على حل مشكلاته : بل ان كثيراً من المعوقات جاءت من النواب انفسهم نتيجة ضعف الخبرة، والتجربة السياسية العملية بسبب غياب الحياة النيابية لتلك السنوات الطويلة.

وعليه، فقد اتبّعت في هذه الدراسة اكثر من منهج، حيث اتبّعت في التمهيد المنهج الاستقصائي، والذي حاولت من خلاله تقصّي الحقائق التاريخية التي واكبت تأسيس امارة شرق الاردن، ومن ثم تحولها الى مملكة، وما رافق ذلك من تطورات في مختلف المجالات.

كما اتبعت المنهج التحليلي والنقدي لمناقشة ما عرضت له في الفصول اللاحقة؛ إذ قمت بتحليل الشعار الانتخابي، وربطه بالاحداث، والاوضاع السابقة له، كما تناولت اداء المجلس بالتحليل، والمناقشة ايضاً ، حتى خرجت بتلك التوصيات.

واعتمدت في هذه الدراسة على مراجع مختلفة، ومتنوعة، فقد اعتمدت كتب التاريخ السياسي الاردني لتغطية التمهيد، وبعض الدراسات الحديثة التي تناولت الشعارات الانتخابية، ولعلّ المصدر الرئيس لهذه الدراسة يتمثل في محاضر جلسات مجلس النواب، والتي شكلت الصورة الحقيقية لأداء مجلس النواب، بالاضافة إلى عدد من الوثائق والمحاضر، والدراسات والصحف التي اتصلت بهذه المرحلة.

إنني وبكل ما تملك النفس من اعتزاز بما مكنني الله من تحقيقه عبر هذا البحث، ليشرفني ان اتقدم بشكري العميق لكل المساهمات التي اسندته حتى انجز وصار كتاباً اعتز به، فأزجي ثناءً خالصاً لمعالي الدكتور عبد اللطيف عربيات رئيس مجلس النواب الاردني الحادي عشر لثلاث دورات متتالية، لما بذله من جهد في قراءة هذا البحث والتقديم له، وابداء ملاحظاته القيمه التي ضمنتّها طيّ هذا الكتاب، فله كل الاحترام والتقدير، ولأساتذتي الذين اسهموا كل بفضله في انجاز هذا البحث كل الشكر والوفاء. ولا يمكن ان يفوتني تقديم الشكر الجزيل كذلك الى وزارة الثقافة التي قدمت دعماً كريماً احترمه وأجله.

كما اتقدم بالشكر لكل من ساهم في تسهيل مهمتي ومساعدتي في الحصول على المعلومات، والبيانات، والوثائق المطلوبه لهذه الدراسة، واخص بالذكر العاملين في قسم الشؤون الاعلامية، وقسم العلاقات العامةوالعاملين في المكتبة التابعة لمجلس الامة.

وإنني إذ اقدّم هذا الجهد المتواضع للقارئ الكريم أتمنى أن أكون قد وفقت في إضافة شيء الى معلوماته في هذا الحقل، مدركاً تمام الادراك أن المعرفة دربها طويل وشعابها واسعة؛ وما بحثنا هذا الا ثمرة نطمح أن تكون ناضجة لتعاضد وتكافل جهود أطراف عديدة لي الشرف أن أكون واحداً منها، وعزائي فيما يؤخذ عليه إنني بذلت ما استطيع.

المولف

تمهيد

كانت منطقة شرقي الأردن جزءاً لا يتجزأ من سوريا الطبيعية، فقد ارتبطت بها ارتباطاً عضوياً عبر القرون، حين سيطر العثمانيون على شرقي الأردن حوالي عام ١٥١٦م، عندما سيطروا على بلاد الشام. ولم يكن للحكومة العثمانية جهاز حكومي ثابت او سلطة كافية لتوطيد النظام، ونشر الأمن، كذلك لم تعمل هذه الحكومة على إصلاح الاحوال، وتوطيد أركان الامن وتأمين دعائم الاستقرار الا بالقدر الذي كان يخدم مصالحها،(١) وقد ادى ذلك الى عدم الاستقرار، حيث تحولت المنطقة الى مسرح للفوضى، والاضطراب، ومرتعاً للغزوات، والحروب بين القبائل البدوية من جهة، وسكان القرى من جهة اخرى (٢).

وأكتسبت منطقة شرقي الأردن اهمية خاصة لوقوعها على طريق الحج الشامي حيث تمرّ بها قوافل الحجاج العثمانيين قاصدةً الديار الحجازية، وازداد الاهتمام بهذه المنطقة منذ بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر، بسبب الموقع التاريخي الذي يحتله شرقي الأردن بالنسبة للمنطقة العربية، باعتباره همزة الوصل التي تربط بين أجزاء الارض العربية، فهو الذي يصل فلسطين بالعراق، ويصل سوريا بالجزيرة العربية، وهو المر الحضاري، والقصبة التي كان يتنفس منها المد العربي من الجزيرة الى سائر الانحاء العربية في الشام والعراق وغيرهما (٣).

---

(١) د. سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري: مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الاردني، الطبعة الاولى، عمان مطبعة الكسواني ، ١٩٨٣، ص ١٤٧.

(٢) منيب ماضي وسليمان موسى ، تاريخ الاردن في القرن العشرين: ١٩٠٠-١٩٥٩، الطبعة الثانية، مكتبة المحتسب، عمان ، ١٩٨٨، ص٤.

(٣) بلال حسن التل، الاردن محاولة للفهم، منشورات دار اللواء للصحافة،عمان، ١٩٧٨، ص٧.

واحتلت شرقي الاردن اهمية بالغة ، بعد مد الخط الحديدي الحجازي عام ١٩٠٨م، والذي اصبح يربط شمال البلاد بجنوبها بما يزيد عن اربعمائة كيلو متر. ويعود الفضل في انشاء هذا الخط للسلطان عبد الحميد والذي اهتم ببنائه لتسهيل طريق الحج الى مكة المكرمة، والمدينة المنورة، وفي عام ١٩١٠م تمرد اهالي الكرك على الدولة العثمانية، وكان لهذا التمرد الذي استطاع والي دمشق اخضاعه بقسوة، ووحشية شديدتين [١] اثر كبير في نفوس الاهالي الذين لم يترددوا في الانضواء تحت راية الثورة العربية الكبرى، التي اعلنها الشريف حسين بن علي في ١٠ حزيران ١٩١٦م، على اساس تحرير البلاد العربية، وتوحيدها وتأسيس حكومة عربية مستقلة [٢]، بعد ان تعمق الكره العربي للحكم العثماني بسبب محاولات الاتراك الرامية الى التتريك ومحاربة اللغة العربية، بالاضافة الى تفشي ظاهرة الرشوة والفساد، وارتكاب الاتراك للمذابح الوحشية. وقد تمكنت القوات العربية بمساعدة بريطانيا من طرد القوات العثمانية، حيث قاد الامير فيصل بن الحسين حملة الى دمشق، وتمكن من دخولها في اليوم الاول من شهر تشرين الاول سنة ١٩١٨م، واعتقد العرب آنذاك أن بامكانهم تشكيل دولة عربية مستقلة وموحدة في سوريا الطبيعية، وذلك بناءً على الوعود والتصريحات العديدة التي صدرت عن الحلفاء ابان الحرب، ففي ٢٥ تشرين الأول ١٩١٥م كتب (مكماهون) نائب ملك بريطانيا في مصر الى الشريف حسين باسم حكومته يقول : « ان بريطانيا العظمى مستعدة بان تعترف باستقلال العرب وان تؤيد ذلك الاستقلال ضمن الحدود التي رسمها شريف مكة، وان تضمن سلامة الاماكن المقدسة تجاه اي اعتداء اجنبي عليها[٣].

وحين شكّل الامير فيصل حكومة عسكرية في دمشق برئاسة رضا الركابي، واطلق عليه لقب الحاكم العسكري العام، اعلن الجنرال (اللنبي) قائد القوات البريطانية في المنطقة في ١٢ تشرين الاول ١٩١٨م، تقسيم سوريا الطبيعية الى ثلاث مناطق عسكرية، واطلق عليها اسم

---

(١) د. علي محافظة، تاريخ الاردن المعاصر: عهد الامارة ١٩٢١-١٩٤٦، الطبعة الثانية، مركز الكتب الاردني، عمان، ١٩٨٩، ص٨.

(٢) د. سالم الكسواني، مرجع سابق، ص١٥٠.

(٣) محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكه الاردنية الهاشمية، الطبعة الاولى، عمان ١٩٨٥، ص١٨.

«بلاد العدو المحتلة» وهي[1]:

١- المنطقة الجنوبية (فلسطين) وتتولى السلطات البريطانية ادارتها.

٢- المنطقة الشرقية (سوريا الداخلية وشرقي الاردن) ويتولى ادارتها الامير فيصل.

٣- المنطقة الغربية (لبنان والساحل السوري) ويتولى ادارتها الفرنسيون.

وبذلك يكون شرقي الاردن قد خضع لادارة الامير فيصل ، واستعانت حكومة فيصل بزعماء البلاد في ادارة شؤون مناطقهم من خلال تعيينهم في بعض المراكز الادارية، وقسمت سوريا إداريا في عهد فيصل الى ثمانية الوية، شملت ثلاثة منها المناطق التي تكونت منها شرقي الاردن فيما بعد ، وهي لواء الكرك، ولواء البلقاء، ولواء حوران [2].

شعر الامير بخطورة الأطماع الاجنبية بالوطن السوري، وأراد ان يضفي على الحكم لوناً من المشاركة الشعبية باشراك الشعب في تحمل اعباء المسؤولية، لذلك قرر ان يدعو السكان لانتخاب ممثلين عنهم يجتمعون في دمشق، ويبدون رأيهم في مصير البلاد، ونوع الحكم الذي يريدونه، كذلك الرغبة في ان تواجه البلاد اللجنة التي اوفدها الرئيس الامريكي ولسون صفاً واحداً، وجاء في تقرير اللجنة: إن رغبة العرب تنحصر في المحافظة على وحدة بلاد الشام، وترشيح الامير فيصل رئيساً لسوريا، وبعد ان تمت عملية الانتخاب، افتتح المؤتمر السوري رسمياً في ٧ حزيران ١٩١٩م ، حيث ارسلت مناطق شرقي الاردن مندوبين عنها الى المؤتمر الذي حددت مهمته بوصفها جمعية تأسيسية لوضع الدستور، والاشراف على الشؤون العامة للدولة، وعلى الخطوات التي تحقق استقلالها وسيادتها[3]، وقد اجتمع المؤتمر السوري مرتين، فقرر في الاجتماع الاول اختيار فيصل ملكاً لسوريا، وإنهاء عهد الحكومات الاحتلالية العسكرية، ورفض مزاعم اليهود في فلسطين، وفي الاجتماع الثاني اعلن المؤتمر استقلال سوريا، وتنصيب فيصل ملكاً عليها.

---

(١) سليمان موسى، تأسيس الاماره الاردنية ١٩٢١- ١٩٢٥:دراسة وثائقية، الطبعة الاولى، عمان، ١٩٧١، ص١٢.

(٢) د. سالم الكسواني ، مرجع سابق ، ص ١٥١.

(٣) د. محمد سليم محمد غزوي، مرجع سابق ، ص ٢٠.

وفي هذه الاثناء حدثت تطورات مهمة على المستوى الدولي، حيث تسارعت الاحداث في هذه الحقبة التاريخية لتنفيذ اكبر مؤامرة استعمارية عرفها التاريخ المعاصر، فظهرت على المسرح السياسي اتفاقية سايكس – بيكو التي عقدت بين بريطانيا وفرنسا، لتقسيم البلاد العربية الى مناطق نفوذ بريطانية، وفرنسية، وذلك في نيسان ١٩١٦م، ولم يعلن عن ذلك في حينه بل ظلت هذه الاتفاقية سرية حتى تشرين الثاني ١٩١٧م ، حين وضعت هذه الاتفاقية موضع التنفيذ عندما تم تحرير سوريا من الحكم العثماني .

وقسّمت تلك الاتفاقية سوريا الطبيعية الى اربع مناطق هي [١] :

١- المنطقة «أ» وتضم مدن : دمشق، وحمص، وحماة، وحلب، وتخضع لحكم عربي ونفوذ فرنسي.

٢- المنطقة «ب» وتشمل شرقي الاردن، وتخضع لحكم عربي، ونفوذ بريطاني.

٣- المنطقة «الزرقاء»، وتضم الساحل السوري من صور جنوباً حتى الاسكندرونة شمالاً، وتحكمها فرنسا حكماً مباشراً.

٤- المنطقة «السمراء» وتضم فلسطين، وتخضع لإدارة دولية.

وعندما اثيرت المسألة العربية في مؤتمر الصلح عام ١٩١٩م، تقدم الامير فيصل بمطالب العرب التي تتلخص بضرورة منح العرب الحرية، والاعتراف باستقلالهم، وسيادتهم على اراضيهم، وكذلك حاول الامير التوصل الى اتفاق، او تفاهم مع الحكومتين البريطانية، والفرنسية في محاولة للمحافظة على استقلال سوريا الطبيعية ووحدتها، ولكنه لم ينجح في ذلك، ففي مؤتمر سان ريمو الذي عقد في ٢٥ نيسان ١٩٢٠م، فرض الانتداب البريطاني على فلسطين، وشرق الاردن، والعراق، وفرض الانتداب الفرنسي على سوريا الداخلية ولبنان [٢].

وانتهت الاحداث بزحف الجيش الفرنسي بقيادة الجنرال (غورو) على دمشق، واشتبك مع الحكومة الفيصلية في معركة ميسلون في ٢٤ تموز ١٩٢٠م، فتمكن الفرنسيون على أثرها

---

(١) سليمان موسى ، مرجع سابق ، ص١١.
(٢) د. علي محافظة ، مرجع سابق ، ص١٤.

من دخول دمشق، حيث غادرها الامير فيصل عن طريق درعا الى حيفا ثم الى بورسعيد، فايطاليا.

لم يتوغل الفرنسيون بعد احتلالهم لدمشق في منطقة شرقي الاردن، باعتبارها جزءاً من منطقة الانتداب البريطاني، وبقيت هذه المنطقة خالية من القوات البريطانية، بالاضافة الى انها كانت تفتقر الى وجود ادارة حكومية تشرف على تنظيم امور الدولة، وتوفر الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الامن، والنظام فيها [1]، فبعث المندوب السامي البريطاني في فلسطين رسالة الى الملك فيصل في ١٦ آب ١٩٢٠م، ذكر فيها ان بعض شيوخ ووجهاء شرقي الاردن طلبوا منه انشاء ادارة بريطانية في البلاد، وعلى اثر ذلك تم توجيه الدعوة اليهم لمقابلته في السلط. وفي ٢١ آب ١٩٢٠م، جاء (هربرت صموئيل) المندوب السامي البريطاني الى مدينة السلط واجتمع ببعض أعيان البلاد ووجهائها وكان من أهم ما اوضحه المندوب البريطاني لهم، ان الحكومة البريطانية لا تقصد الحاق شرقي الاردن بادارة فلسطين، وأن الحكومة البريطانية سترسل عدداً من المعتمدين السياسيين، ورجال قضاء ذوي حنكة، ودراية تامة بالاهالي، وباللغة العربية للمساعدة في تنظيم قوات للدفاع ضد اي اعتداء خارجي، وتنظيم درك محلي لتأييد النظام، وترويج التجارة السلمية [2] . ونتيجة لذلك تالفت في آب ١٩٢٠ حكومات محلية في كل من الكرك، والسلط، وعجلون، ويمثل الحكومة البريطانية في كل منها معتمد بريطاني.

واستمرت هذه الحكومات المحلية تمارس اعمالها حتى ١١ نيسان ١٩٢٠م، وكانت عاجزة عن مواجهة المشكلات العامة، فلم تتمكن من فرض سيطرتها على القبائل البدوية المجاورة، ولم تستطع منع الغزوات والحروب بين العشائر المختلفة، فسادت الفوضى، وازدادت حوادث الاعتداء على المناطق السورية المتاخمة لمنطقة شرقي الاردن.

---

(١) المرجع نفسه ، ص ١٦.

(٢) محمد سليم محمد غزوي ، مرجع سابق ، ص ٢١.

قدوم الامير عبد الله ونشوء الامارة:

على اثر الاحتلال الفرنسي لسوريا، وخروج الملك فيصل منها، استنجد العديد من شخصيات، واحرار البلاد السورية، ومناضليها بالشريف حسين من اجل إرسال حملة الى الشام بقيادة احد ابنائه ليتزعم الحركة المناوئة للفرنسيين، فأرسل الشريف حسين نجله، ووزير خارجيته آنذاك الامير عبد الله الى شرقي الاردن على رأس قوة عسكرية من اجل التخلص من الاستعمار الفرنسي، فوصل الامير عبد الله معان في ٢١ تشرين الثاني ١٩٢٠م[١]، فتوافد الى معان عدد من زعماء، وشيوخ البلاد العربية للاتفاق مع الامير من اجل استعادة الوطن السوري، وتحريره من الاحتلال الفرنسي، ثم انتقل الامير عبد الله الى عمان في ٢ آذار ١٩٢١م، واخذت السلطة تتركز في يده، فانتهى بذلك عهد الحكومات المحلية .

وبعد عودة الامير إلى عمان، أخذ يعد العدة لتنظيم منطقة شرقي الاردن، ففي ١١ نيسان ١٩٢١م اصدر ارادته بتشكيل اول حكومة، برئاسة (رشيد طليع)، واطلق عليه اسم (الكاتب الاداري)، وعلى مجلس الوزراء (مجلس المشاورين)، وبعد تأليف الحكومة وصل (هربرت صموئيل) المندوب السامي البريطاني في القدس الى مدينة عمان للمشاركة في إنشاء الادارة الجديدة، تنفيذاً للاتفاق الذي تم بين تشرتشل والامير عبد الله في القدس في ٢٧ آذار ١٩٢١م، بأن يقوم المندوب السامي البريطاني في فلسطين بالتوجه الى عمان للمشاركة في إنشاء الحكومة الجديدة. وفي ٢٧ نيسان ١٩٢١م قرر مجلس المشاورين ان يكون اسمه (الهيئة المركزية)، واتخذ قراراً بأن تتألف الامارة من ثلاثة الوية هي : السلط والكرك واربد .

في ٣ تشرين الاول ١٩٢٢م غادر الامير عبد الله الى لندن يرافقه (رضا الركابي) للتباحث في مستقبل البلاد، ولكن المباحثات تعثرت وطالت ، فعاد الامير الى عمان بعد ان مر

---

(١) د. امين عواد مهنا بني حسن، النظام السياسي الاردني : حقائق ومفاهيم، مؤسسة زهران للخدمات والتجهيزات المكتبية، عمان، ١٩٩٠، ص٣١.

بالحجاز واجتمع بوالده، في حين بقي (رضا الركابي) في لندن يواصل المباحثات. ولكنه عاد الى عمان في ١٦ كانون الثاني ١٩٢٣م، كون المفاوضات لم تسفر عن نتائج ايجابية، وقدّم استقالته إلى الامير، فتألفت حكومة جديدة برئاسة (مظهر رسلان) في شباط ١٩٢٣م، ورغم توقف المفاوضات لم تقفل بريطانيا الباب نهائياً، حيث قام المندوب السامي السير (هربرت صموئيل) بابلاغ الامير عبد الله عن استعداد بريطانيا للاعتراف رسمياً باستقلال شرقي الاردن، وتم ذلك فعلاً في احتفال رسمي جرى في ٢٥ ايار ١٩٢٣م [1].

وتقرر بعد ذلك استبدال اسم الهيئة المركزية باسم مجلس الوكلاء، وذلك في ٢٦ ايار ١٩٢٣م. وعلى اثر (حركة العدوان) * استقال مجلس الوكلاء، وتشكل مجلس آخر تحت اسم مجلس النظار في ٥ ايلول ١٩٢٣م. وقد جاءت هذه الحكومة الجديدة باول برنامج وزاري في شرقي الاردن.

وقد حصلت بعض الحوادث على الحدود الشمالية لشرقي الاردن تمثلت بمهاجمة بعض المراكز الفرنسية، حمّلت السلطات الفرنسية حكومة شرقي الاردن مسؤولية ذلك، وطالبت السلطات البريطانية باتخاذ الاجراءات المناسبة، وتم ارسال مذكرة بريطانية الى الامير عبد الله بتاريخ ١٩ آب ١٩٢٤م، تضمّنت بسط نفوذ الحكومة البريطانية، ومراقبتها للأمور المالية دون قيد، او شرط، وإخضاع القوات المحلية لتفتيش قائد القوات البريطانية، واعتبار الأمير عبد الله غير مسؤول عن ادارة الحكومة [2]. وقد شكلت هذه المذكرة انتقاصاً من استقلال شرقي الاردن.

المعاهدة الأردنية- البريطانية والقانون الاساسي لعام ١٩٢٨:

تضمن الاعتراف البريطاني باستقلال امارة شرقي الاردن في ٢٥ ايار ١٩٢٣م، وعداً

(١) سليمان موسى، مرجع سابق ، ص ١٦٢-١٦٣.

* حدث خلاف بين قبيلتي العدوان وبني صخر في آب ١٩٢٣، وعندما حاولت الحكومة التدخل، هدد سلطان بن عدوان بالزحف على عمان واسقاط الحكومة، فجمع الف فارس من قبيلته والعشائر الاخرى الحليفة واتجه الى عمان، فدخلها في مظاهرة مسلحة، وقد ادت هذه المظاهرة الى اقالة حكومة مظهر رسلان وتكليف حسن خالد ابو الهدى بتأليف حكومة جديدة.

(٢) د. امين عواد مهنا بني حسن، مرجع سابق ، ص ٣٢.

من الحكومة البريطانية بابرام معاهدة مع حكومة شرقي الاردن، لتثبيت الوضع الدستوري للإمارة، الا ان بريطانيا ماطلت وتلكأت في تحقيق هذا التعهد مدة خمس سنوات، وتعرضت بريطانيا خلال هذا الوقت لضغوط من لجنة الانتدابات الدائمة التابعة لعصبة الامم ، كما ان الامير عبد الله واصل مساعيه من اجل تنفيذ ما وعد به في ١٩٢٣/٥/٢٥م ، فاستجابت بريطانيا لضغوط لجنة الانتدابات، ومساعي الامير ، وقدمت مشروع معاهدة اردنية – بريطانية بتاريخ ٢٠ شباط ١٩٢٨م، جاءت بشروط قاسية على البلاد، هادفة إلى إضفاء طابع الشرعية على وجود الانتداب (١).

كما نصت المادة الثانية من المعاهدة (الاردنية – البريطانية) على وضع قانون اساسي لامارة شرقي الاردن، فوضع هذا القانون في ١٦ نيسان ١٩٢٨م، واستمدت نصوصه من روح المعاهدة، وبما يتمشى مع أطماع وأهداف الحكومة البريطانية في المنطقة؛ إذ كانت الاهداف البريطانية من إصدار هذا القانون ذات طبيعة سياسية تمثلت في اضفاء الصبغة الشرعية على المعاهدة الاردنية– البريطانية، وحكومة الانتداب، ومن خلال هذا القانون، لا تريد ان تكون هناك مشاركة شعبية فاعلة في إدارة امور البلاد، خاصة مع وجود معارضة وطنية قوية تطالب بانهاء الانتداب البريطاني ، وتحقيق الاستقلال، والسيادة الوطنية، واشراك الشعب في الامور السياسية، والتشريعية ، والادارية، والمالية وغيرها .

ان هذا التوجه الوطني الذي عبرت عنه المعارضة الوطنية يتنافى مع الأهداف، والاطماع البريطانية التي تسعى الى بسط، وفرض هيمنتها، وسيطرتها على البلاد من خلال وضع جميع مقدرات شرقي الاردن في يد سلطات الانتداب؛ فالحكومة المنتدبة كانت تنظر للمشاركة الشعبية على انها حجر عثرة في طريق هيمنتها على الادارة الفتية، لذلك كانت تعارض فكرة اجراء انتخابات نيابية في البلاد.

اضافة الى انها تريد نموذجاً سياسياً يتلاءم مع تحقيق مصالحها، واهدافها، فهي عندما منحت الامير اختصاصات تشريعية، وتنفيذية واسعة، فقد عملت على تقييد هذه الاختصاصات

---

(١) د. علي محافظة، مرجع سابق ، ص ٦٣.

من خلال ما يسمى (بالتزامات الامير العهدية) وهي التزامات فرضت السيطرة البريطانية التامة على شرقي الاردن في الامور السياسية، والادارية، والعسكرية، والاقتصادية، والمالية وغيرها، فبقي النفوذ البريطاني مسيطراً على جميع الحكومات الاردنية خلال عهد الامارة، وحتى عندما سمحت حكومة الانتداب باجراء الانتخابات النيابية، وتشكيل المجالس التشريعية، فهي لم تعط ممثلي الشعب إلاّ صلاحيات محددة في التشريع، كذلك فقد منح القانون الاساسي سلطات واسعة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية .

استقلال شرقي الاردن

بعد إعلان المعاهدة، ونشر القانون الاساسي، عمت البلاد موجة من السخط والتذمر، والاضطراب، وقدمت العرائض، والاحتجاجات للامير، والحكومة، والى المعتمد البريطاني، وعصبة الامم. ولم يكتف المواطنون بتقديم العرائض، بل تنادى زعماؤهم ومثقفوهم الى عقد مؤتمر وطني للنظر في بنود المعاهدة، والاتفاق على خطة للعمل السياسي المقبل ، وانعقد المؤتمر الوطني الاول في عمان في ٢٥ تموز ١٩٢٨م، وتم اصدار الميثاق الوطني : وهو اول وثيقة سياسية وطنية ذات برنامج محدد، وقد شكل هذا الميثاق علامة سياسية فارقة في تاريخ النضال الوطني الاردني .

واستمرت المعارضة بعقد المؤتمرات الوطنية، والمطالبة بتحقيق استقلال البلاد عن بريطانيا، وإنهاء الانتداب البريطاني، إضافة الى إرسال العديد من المذكرات في الثلاثينيات والاربعينيات الى الحكومة البريطانية من قبل الحكومات الاردنية المتعاقبة، والتي تطالب بمنح شرقي الاردن استقلاله، وسيادته التامين، حيث اثمرت تلك المساعي الرسمية، والشعبية المستمرة بانهاء الانتداب البريطاني في شرقي الاردن. ففي ٢٢ آذار ١٩٤٦م تم التوقيع على معاهدة صداقة، وتحالف بين الحكومتين الاردنية والبريطانية، والغي الانتداب ، وعلى أثر إعلان تلك المعاهدة ظهرت الامارة الاردنية دولة مستقلة ذات سيادة.

وفي ٢٥ أيار ١٩٤٦م وافق المجلس التشريعي بالاجماع على تعديل القانون الاساسي، وأصدر قراراً بإعلان البلاد الاردنية دولة مستقلة استقلالاً تاماً، وذات حكومة ملكية وراثية نيابية، مبايعاً الامير عبد الله ملكاً دستورياً على رأس الدولة الاردنية، تحت اسم صاحب الجلالة ملك المملكة الاردنية الهاشمية[١].

بعد هذه التطورات السياسية، كان لا بد من وضع دستور جديد، وفي ٧ كانون الاول ١٩٤٦م، صدر دستور المملكة الناشئة، وسمي بالدستور الاردني حيث نشر بالجريدة الرسمية في ١ شباط ١٩٤٧م، واستمر العمل بهذا الدستور الى ان صدر دستور ١٩٥٢، نتيجة للظروف السياسية التي مرت بها القضية الفلسطينية بعد الحرب العربية - الاسرائيلية ١٩٤٨م، حيث كان لقرار الوحدة بين الضفتين اثر مؤتمر اريحا الدور الاساس في إصدار هذا الدستور، فقد عقد زعماء ووجهاء مدن الضفة الغربية في ١٩٤٨/١٢/١ مؤتمراً في اريحا كانت ابرز مطالبه توحيد فلسطين مع شرقي الاردن، ومبايعة الملك عبد الله ملكاً على فلسطين كلها. وعلى اثر ذلك تم تشكيل مجلس نواب جديد في ٢٠ نيسان ١٩٥٠، فوافق هذا المجلس على مشروع قرار وحدة الضفتين في ٢٤ نيسان ١٩٥٠ [٢] . وتم تشكيل لجنة لدراسة الدستور الاردني لعام ١٩٤٧، وتقديم المقترحات، والتوصيات بالتعديلات المقترحة لوضعها في الدستور الجديد، الذي صادق عليه الملك وأمر باصداره في ٨ كانون الثاني ١٩٥٢.

---

(١) د. سالم الكسواني ، مرجع سابق ، ص١٨٠.

(٢) المرجع نفسه ، ص١٩٣-١٩٤.

الفصل الاول

تطور الحياة التشريعية والنيابية في الأردن

الفصل الاول
تطور الحياة التشريعية والنيابية في الأردن

مرت الحياة التشريعية، والنيابية في شرقي الاردن بمراحل مختلفة؛ فقد شاركت منطقة شرقي الأردن في مجلس المبعوثين (مجلس النواب العثماني) الذي عقد عام ١٩٠٨، ضمن ولاية سوريا التي خضعت للسيطرة العثمانية منذ عام ١٥١٦م، وانتخب توفيق المجالي مبعوثا عن لواء الكرك، وهو الاردني الوحيد الذي حصل على عضوية ذلك المجلس، واعيد انتخابه ايضا في المجلس الثالث عام ١٩١٤، وبقي يمثل المنطقة حتى اوائل ١٩١٨، كما مثلت المنطقة ضمن مجلس ولاية سوريا والذي كان يتألف من اربعة اعضاء عن كل لواء. وكان هذا المجلس بمثابة مجلس نواب خاص لادارة الولاية ينتخب اعضاؤه من قبل مجالس الادارة في الاقضية(١).

كما شاركت منطقة شرقي الاردن في المؤتمر السوري العام في اوائل ١٩١٩، عندما دعا الامير فيصل بن الحسين الى عقده لتدارس اوضاع الدولة التي اعلن الامير عن تأسيسها في دمشق في ٥ تشرين الاول ١٩١٨. وقد شاركت منطقة شرقي الاردن في هذا المؤتمر الذي اكتسب صبغة مجلس النواب ، وانتخب اعضاؤه بموجب قانون الانتخاب التركي القديم.

---

(١) – منيب الماضي وسليمان موسى، مرجع سابق، ص١٠.

– حسني عايش، «الحياة البرلمانية في الاردن»، رسالة مجلس الامة، مجلد١، عدد٢، عمان، نيسان ١٩٩٠، ص٣.

أولاً : المجالس التشريعية :

كان الامير عبد الله بن الحسين ورجال حكومته يطمحون الى إقامة حكومة نيابية دستورية منذ انشاء الامارة عام ١٩٢١. فبعد قيام الامارة بفترة قصيرة، وجه الامير رسالة الى الحكومة البريطانية أعلن فيها عزمه على تشكيل حكومة دستورية خاضعة لرقابة مجلس نواب منتخب، الا ان بريطانيا رفضت هذا التوجه، بحجة ان الشعب ما زال غير مؤهل للقيام بذلك، وان الانتخابات تمثل خطوة لاحقة لعقد المعاهدة (الاردنية - البريطانية) ونشر القانون الاساسي .

وفي عام ١٩٢٣، وافق الامير على تأليف لجنة منتخبة من ممثلي الشعب، واجتمعت هذه اللجنة برئاسة ناظر العدلية لوضع مشروع قانون لانتخاب المجلس النيابي على اساس الاقتراع العام والتمثيل السياسي الصحيح. حيث تبنته الحكومة وصدرت ارادة الامير بالمصادقة عليه، ونشر في ملحق العدد (٥) من الجريدة الرسمية. وبموجبه تقررت الدعوة الى انتخاب مجلس نيابي ، فبدأت الحكومة بالاستعداد للانتخابات، وتم اعداد قوائم الناخبين تمهيداً للشروع في اجرائها، كما تألفت لجنة تحضيرية من رجال القانون لوضع قانون اساسي (دستور) للبلاد عام ١٩٢٣، غير ان انتقاص الاستقلال من قبل السلطات البريطانية في شهر آب ١٩٢٤ قضى على فكرة الانتخابات النيابية وعلى مشروع القانون الاساسي [1]

وفي عام ١٩٢٦، عاد الموضوع للظهور مرة اخرى ، فألفت الحكومة لجنة منتخبة لاعادة النظر في قانون الانتخاب، وأقرت هذه اللجنة القانون الاصلي مع بعض التعديلات الطفيفة. ولكن سلطات الانتداب رفضت القانون الجديد ايضاً. واهمل الموضوع مرة اخرى حتى عام ١٩٢٨، باعتباره خطوة لاحقة لعقد المعاهدة ونشر القانون الاساسي. حيث وقعت المعاهدة الاردنية - البريطانية في ٢٠ شباط ١٩٢٨، ونشر القانون الاساسي في ١٦ نيسان ١٩٢٨. ولما كان الامر يقتضي المصادقة على هاتين الوثيقتين من قبل هيئة اهلية، فقد بادرت الحكومة الى ابطال العمل بقانون الانتخاب لعام ١٩٢٣، ونشرت في ١٧ حزيران ١٩٢٨ قانوناً جديداً لانتخاب اعضاء المجلس التشريعي، وتعاقبت على منطقة شرقي الاردن خلال عهد الامارة المجالس التشريعية التالية :

---

(١) سليمان موسى، امارة شرقي الاردن، نشاتها وتطورها في ربع قرن ١٩٢١-١٩٤٦، الطبعة الاولى، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان ، ١٩٩٠ ، ص ١٩٦.

المجلس التشريعي الاول (١٩٢٩-١٩٣١) :

وضعت المعاهدة الاردنية - البريطانية لعام ١٩٢٨ مقدرات شرقي الاردن في يد سلطات الانتداب . فقامت في البلاد موجة من السخط، واعلنت الاضرابات، وتوالت الاحتجاجات على ما تضمنته المعاهدة من شروط قاسية. وقد انصب اهتمام الرأي العام الاردني على قضية تصديق المعاهدة من قبل المجلس التشريعي المقبل ، لان مصير المعاهدة ارتبط آنذاك بتصديق المجلس التشريعي عليها او رفضها. ورغم المحاولات التي جرت من قبل الامير والحكومة مع المسؤولين الانجليز، لاجراء تعديل على بعض مواد مشروع المعاهدة وتعديل قانون الانتخاب، الا ان السلطات الانجليزية اصرت على موقفها بان تعرض المعاهدة على المجلس كما هي، فإما ان يصدقها او يرفضها، وفي حالة الرفض، سيجري النظر في مستقبل البلاد من جديد[1]. وقد تبلور موقف المواطنين في الاردن حول هذه القضية في اتجاهين : اتجاهٌ يؤمن بمبدأ خذ وطالب، واتجاهٌ اخر اصر على حمل لواء المعارضة، واخذ يدعو الى مقاطعة الانتخابات، وبلغت المعارضة ذروة نشاطها عندما عقد شيوخ وزعماء البلاد، واصحاب الرأي فيها اول مؤتمر وطني لهم في ٢٥ تموز ١٩٢٨ للنظر في بنود المعاهدة، والاتفاق على خطة عمل سياسي، واعتبر هذا المؤتمر اول محاولة شعبية لاقامة حياة نيابية صحيحة في البلاد، وقد انتخب هذا المؤتمر الشيخ (حسين باشا الطراونة) رئيساً له [2] . ويدل الميثاق الوطني الذي صدر عن المؤتمر على مدى السخط الذي تغلغل في النفوس ضد غطرسة وهيمنة السلطة المنتدبة .

ويمكن القول ان تدخل الامير شخصيا مع زعماء البلاد وشيوخها، والوسائل الادارية التي استخدمتها الحكومة (باعطاء الموظفين وافراد الجيش الحق في الاشتراك في الانتخابات)، أتاح للانتخابات ان تجري على نطاق واسع [3]. فأجريت الانتخابات، وانعقد المجلس التشريعي الاول في ٢ نيسان ١٩٢٩. برئاسة حسن خالد ابو الهدى (رئيس النظار)* آنذاك. وانتظرت المجلس مسؤولية خطيرة ومصيرية، فإما المصادقة على المعاهدة وإما رفضها.

---

(١) سليمان موسى، امارة شرقي الاردن:نشاتها وتطورها في ربع قرن ١٩٢١-١٩٤٦، ص ١٩٧.

(٢) د. سالم الكسواني ، مرجع سابق ، ص ١٧٣.

(٣) سليمان موسى ، مرجع سابق ، ص.٢٠٠ .

* اصبح يعرف فيما بعد برئيس المجلس التنفيذي.

واثناء مناقشة مواد المعاهدة كانت هناك محاولات من قبل الامير، والحكومة ، والمجلس التشريعي لاجراء تعديل على بعض المواد المجحفة، ولكن المعتمد البريطاني اصر على بقاء نصوص المعاهدة على حالها، مما اضطر عدداً من اعضاء المجلس الى الموافقة عليها، وتم تصديقها في ٤ حزيران ١٩٢٩. كما اقر النظام الداخلي للمجلس في ٧ ايار ١٩٢٩. ولم يكمل المجلس التشريعي الاول مدته الدستورية؛ فقد حدث اول خلاف بين المجلس، والحكومة في اوائل عام ١٩٣١، عندما قدمت الحكومة ملحقاً للموازنة يتضمن تخصيص مبلغ من المال للانفاق على قوة البادية التي تشكلت في ذلك العام بقيادة الكابتن (جلوب)، فرفض المجلس المصادقة على ملحق الموازنة احتجاجاً على تدخل الحكومة البريطانية بتفاصيل الانفاق، وحدثت ازمة دستورية ، فما كان من الامير الا ان اصدر ارادته بحل المجلس في ٩ شباط ١٩٣١، وعلى اثر ذلك قدم رئيس المجلس التنفيذي (حسن خالد ابو الهدى) استقالته في ٢١ شباط ١٩٣١، وعهد الامير الى (الشيخ عبد الله سراج) بتأليف حكومة جديدة [١].

المجلس التشريعي الثاني (١٩٣١-١٩٣٤):

اشرفت وزارة الشيخ عبد الله سراج على اجراء الانتخابات للمجلس التشريعي الثاني، فخاض المعارضون الانتخابات، ولم يلجأوا الى المقاطعة كما فعلوا في السابق، بعد ان تبين لهم ان النضال داخل المجلس ربما يكون اكثر فاعلية من النضال خارج المجلس، وكان اشتراك الناخبين بنسبة ٨٠٪ من مجموع المسجلين للانتخاب، وقد اجريت الانتخابات في ١ حزيران ١٩٣١، وتمخضت عن فوز غالبية اعضاء المعارضة، وقد ضغط اعضاء المجلس على الحكومة كي تسعى لتعديل بنود المعاهدة، كما طالبوا بفصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية؛ ولذلك عمدوا الى استبعاد اعضاء المجلس التنفيذي من اللجان القانونية والمالية والادارية، وحالوا دون حصول مشاريع القوانين التي تقدمت بها الحكومة على الاصوات الكافية لقبولها، وطالب المجلس الحكومة بضرورة تعديل قانون الانتخاب العام في الامارة

(١) - منيب ماضي وسليمان موسى، مرجع سابق ص٢٨١-٢٩٧.
- حسني عايش، مرجع سابق، ص٦.
- د. علي محافظة ، مرجع سابق ، ص ٧٢.

وجعل الامارة دائرة انتخابية واحدة. كما طالب بتعديل قانون المطبوعات والصحافة . وحدث خلاف بين المجلس التشريعي، ورئيس الحكومة تطور لدرجة مقاطعة النواب لجلسات المجلس اكثر من اسبوعين، واعلن اعضاء المجلس بانهم لا يستطيعون التعاون مع الشيخ سراج، وكان لا بد من حل الازمة، فقدمت الحكومة استقالتها، وقام (ابراهيم هاشم) بتأليف الوزارة الجديدة في ١٨ تشرين الاول ١٩٣٣ (١). والذي حاول كسب المعارضة بضم ثلاثة من اعضاء المجلس التشريعي الى المجلس التنفيذي، الامر الذي افقد المعارضة جزءاً من قوتها. وقد اكمل هذا المجلس مدته الدستورية، فتقرر اجراء انتخابات المجلس الثالث .

المجلس التشريعي الثالث (١٩٣٤-١٩٣٧)(٢).

اجرت وزارة (ابراهيم هاشم) الانتخابات لهذا المجلس في ١٦ تشرين الاول ١٩٣٤، وعقد دورته الاولى في اليوم الاول من تشرين الثاني ١٩٣٤، وطالب هذا المجلس بتعديل المعاهدة الاردنية- البريطانية لعام ١٩٢٨، ومنح البلاد استقلالها التام اسوة بالبلاد العربية المجاورة، وذلك في ردّه على خطاب العرش الذي افتتح به سمو الامير دورة هذا المجلس، كما وافق جميع اعضاء هذا المجلس على مشروع قانون الدفاع في أوائل ١٩٣٥، والذي يجيز للحكومة اعلان الاحكام العرفية، فجاءت أعمال المجلس مخيبة لآمال الناس ، باعتباره أداة طيعة لطلبات الحكومة ورغباتها، ولم يكن للمعارضة دور يذكر في حياة هذا المجلس، فاكمل المجلس التشريعي الثالث مدته الدستورية ، واستمر في عمله حتى ١٦ تشرين الاول ١٩٣٧.

(١) - د. علي محافظة ، مرجع سابق ، ص ٧٢.
- سليمان موسى ، مرجع سابق ، ص٢٠٤-٢٠٦.

(٢) - منيب ماضي وسليمان موسى ، مرجع سابق ، ص ٣٥٥.
- حسني عايش ، مرجع سابق ، ص٦.

المجلس التشريعي الرابع (١٩٣٧-١٩٤٢):

اجريت الانتخابات التشريعية الرابعة في ١٦ تشرين الاول ١٩٣٧، واستمر المجلس في عمله حتى اكمل مدته الدستورية في ١٦ تشرين الاول ١٩٤٠. وبسبب ظروف الحرب العالمية الثانية تم تمديد مدته سنتين اخريين انتهت في ١٦ تشرين الاول ١٩٤٢ (١).

وقد تّم في عهد هذا المجلس تعديل المعاهدة عام ١٩٣٩، اثر المفاوضات التي جرت في لندن بين الحكومة الاردنية، والحكومة البريطانية، كما عدلت عدة مواد من القانون الاساسي واستبدل اسم المجلس التنفيذي بحيث اصبح يطلق عليه (مجلس الوزراء)، وجعله مسؤولا امام سمو الامير، كذلك وافق هذا المجلس على دخول الاردن الحرب العالمية الثانية الى جانب بريطانيا، ولكن هذا المجلس لم يستطع تغيير شيء يذكر من واقع الحياة النيابية، فثارت معارضة شديدة ضد انتخابات هذا المجلس الذي جاء مسايراً للحكومة (٢).

المجلس التشريعي الخامس (١٩٤٢-١٩٤٧):

اما المجلس التشريعي الخامس، فقد اجريت انتخاباته في ٢٠ تشرين الاول ١٩٤٢، والذي اكمل مدته الدستورية سنة ١٩٤٥، ثم مدد له سنتان أخريان، فاستمر في عمله حتى اعلان الدستور الجديد سنة ١٩٤٧. وفي عهد هذا المجلس تم الغاء المعاهدة (الاردنية - البريطانية) لسنة ١٩٢٨، وجميع الاتفاقيات الملحقة بها ، وتم تصديق معاهدة جديدة بدلا منها في ٢٢ اذار ١٩٤٦، تعترف باستقلال الامارة بصورة كاملة، فحصلت البلاد على استقلالها التام، ونودي بالامير عبد الله بن الحسين ملكاً دستورياً على المملكة الاردنية الهاشمية بنظام ملكي وراثي نيابي ، كذلك تمت في عهد هذا المجلس المصادقة على ميثاق الجامعة العربية(٣).

ثانياً : المجالس النيابية :

نص الدستور الاردني الصادر في ١ شباط ١٩٤٧ على ان السلطة التشريعية مناطة بمجلس الامة، والملك. ويتألف مجلس الامة من مجلسي الاعيان والنواب. ويتألف مجلس النواب

---

(١) سليمان موسى ، مرجع سابق ، ص٢٠٨.

(٢)حسني عايش ، مرجع سابق ، ص٧.

(٣) المرجع نفسه .

من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات، على ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقليات، ومدّته أربع سنوات، وصار يطلق على المجلس التشريعي في ظل الدستور الجديد مجلس النواب، كذلك نص هذا الدستور على مبدأ الفصل بين السلطات، مما ادى الى فقدان اعضاء الحكومة عضوية مجلس النواب التي منحها لهم القانون الاساسي لعام ١٩٢٨، وبالرغم من التعديلات التي اجريت على القانون الاساسي، الا ان الدستور لم يمنح ممثلي الامة حق عقد المعاهدات، كما انه لم يقر المسؤولية الوزارية، ومع ذلك فإن الحياة النيابية تطورت بصورة افضل مما كانت عليه في الماضي. وفي ١٦ نيسان ١٩٤٧ نشرت الحكومة قانون الانتخاب الذي جعل الانتخابات على درجة واحدة، على ان يؤلف مجلس النواب من عشرين عضواً ينتخب اثنان منهم عن عشائر البدو، فحل هذا القانون محل قانون الانتخاب للمجلس التشريعي لسنة ١٩٢٨.

وتعاقبت على البلاد خلال العهد الملكي المجالس النيابية التالية :

المجلس النيابي الاول (١٩٤٧-١٩٥٠):

قسّمت المملكة بموجب قانون الانتخاب الجديد الى تسع دوائر انتخابية [1] ، وتم انتخاب اول مجلس نيابي في ٢٠ تشرين الاول ١٩٤٧، وتم في عهد هذا المجلس تعديل المعاهدة (الاردنية– البريطانية) الثانية، نحو مزيد من سيادة الدولة الاردنية على أراضيها، كذلك تركز اهتمام الاردن على مناقشة القضية الفلسطينية اثر أحداث ١٩٤٨، ومناقشة مقررات المؤتمر العربي – الفلسطيني لسنة ١٩٤٨ (مؤتمر اريحا)، بالاضافة الى الاهتمام بالقرار الذي اصدرته هيئة الامم بتقسيم فلسطين. وبتاريخ ١٧ كانون الأول، قرر المجلس بالاجماع مطالبة الحكومة بالغاء قانون منع الجرائم، وقانون النفي، والإبعاد، وقانون الاجتماعات العامة، لكونها تحد من الحريات العامة، اضافة الى المطالبة بالغاء القوانين الاستثنائية، واطلاق الحريات العامة، وقد شهد هذا المجلس ايضاً تعديل قانون الانتخاب ليشمل الضفة الغربية في اشارة لاجراءات توحيد الضفتين، فأصبح عدد اعضاء مجلس النواب اربعين عضواً: عشرين عن

---

(١) منيب ماضي وسليمان موسى ، مرجع سابق ، ص ٤١٦.

الضفة الشرقية، وعشرين عن الضفة الغربية. وحل مجلس النواب الاول اعتباراً من ١ كانون الثاني ١٩٥٠ لاجراء انتخابات جديدة في الضفتين [1].

المجلس النيابي الثاني (١٩٥٠-١٩٥١) [2] :

لقد جاء انتخاب هذا المجلس بعد تعديل الدستور اثر الوحدة التي تمت بين الضفتين، حيث اقر المجلس مشروع الوحدة التامة بين ضفتي الاردن الشرقية والغربية، واجتماعهما في دولة واحدة هي المملكة الاردنية الهاشمية وعلى رأسها الملك عبد الله بن الحسين، وذلك على اساس الحكم النيابي الدستوري، والتساوي في الحقوق والواجبات، ولكنه لم يكمل مدته الدستورية، وحل في ٣ ايار ١٩٥١، بسبب عدم موافقته على مشروع قانون الموازنة العامة. ومن اهم المطالب التي تقدم بها هذا المجلس : المطالبة بتعديل الدستور الاردني على اساس المسؤولية الوزارية البرلمانية مع حفظ التوازن بين السلطات، واعطاء الشعب سلطته الدستورية في التشريع، بالاضافة الى المطالبة بتحقيق العدالة القانونية.

المجلس النيابي الثالث (١٩٥١-١٩٥٤) :

بعد اغتيال الملك عبد الله بن الحسين جرت انتخابات المجلس النيابي الثالث، والذي استمر في العمل من ١ ايلول ١٩٥١ ولغاية ٢٢ حزيران ١٩٥٤، ولم يكمل هذا المجلس مدته الدستورية، فحل لمعارضته سياسة الحكومة وعدم تعاونه معها. وفي عهد هذا المجلس صدر دستور ١٩٥٢، وكذلك تسلم جلالة الملك الحسين بن طلال سلطاته الدستورية[3].

---

(١) - حسني عايش، مرجع سابق ، ص٩.

- سائد درويش، المرحلة الديمقراطية الجديدة في الاردن: تفاصيل المناقشات وحكومة الثقة، الطبعة الاولى، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان ، ١٩٩٠،ص ٦٥-٦٩ .

(٢) - المرجع نفسه ، ص ٦٩-٧٢.

- حسني عايش، مرجع سابق ، ص ٩.

(٣) - المرجع نفسه .

لقد نصت المادة (٥١) من دستور ١٩٥٢ على ان رئيس الوزراء، والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما ان كل وزير مسؤول امام مجلس النواب من اعمال وزارته، كذلك نصت المادة (٥٣) من الدستور على انه يتوجب على الوزارة ان تستقيل اذا لم يمنح مجلس النواب الثقة لها بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه.

المجلس النيابي الرابع (١٩٥٤-١٩٥٦):

جرت انتخابات هذا المجلس في ١٦ تشرين الاول ١٩٥٤، وقد شعرت بعض القوائم الانتخابية بان الانتخابات لم تكن نزيهة، وان الحكومة قامت بتزويرها، الامر الذي ادى الى قيام المظاهرات في مناطق متعددة من المملكة، فتدخل الجيش بطلب من رئيس الوزراء لتهدئة الوضع، فشهد هذا المجلس صراعاً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وظهرت محاولة لدخول حلف بغداد، وعندما حاولت حكومة (هزاع المجالي) التوقيع على دخول الحلف، برزت معارضة شديدة لهذه الخطوة، مما اضطر الحكومة للاستقالة، كما جرى في عهد المجلس الرابع تعديل الدستور بأن جعلت مدة عضوية مجلس الاعيان اربع سنوات بدلاً من ثمان، وقد حل هذا المجلس في ٢٦ حزيران ١٩٥٦ [1] .

المجلس النيابي الخامس (١٩٥٦-١٩٦١) :

في ١ تشرين الاول ١٩٥٦، تم تاليف وزارة انتقالية برئاسة (ابراهيم هاشم) مهمتها اجراء الانتخابات النيابية، فجرت الانتخابات في جو من النزاهة والحرية، ونجح فيها ممثلو عدد من الاحزاب، والتنظيمات السياسية، مثل الحزب الوطني الاشتراكي، وجماعة الاخوان المسلمين، والحزب العربي الدستوري، والجبهة الوطنية، وحزب البعث العربي الاشتراكي، لكن هذه الاحزاب حلت بقرار من مجلس الوزراء في ٢٥ نيسان ١٩٥٧. كما شهد هذا المجلس

---

(١) - هاني خير ، موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن ١٩٢٠-١٩٨٨، مجلس الامة، عمان ، ١٩٨٧، ص ٤٦-٤٧.

- منيب ماضي وسليمان موسى، مرجع سابق ، ص ٦٠٣-٦٠٤.

الغاء المعاهدة الاردنية- البريطانية في ٤ اذار ١٩٥٧، كما أقرّ دستور الاتحاد العربي بين الاردن والعراق.

كذلك ادخلت بعض التعديلات على قوانين، وانظمة الانتخاب لمجلس النواب، بحيث تمت زيادة عدد اعضاء المجلس ليصبحوا خمسين عضواً بدلاً من اربعين. وتبعاً لذلك اصبح عدد اعضاء مجلس الاعيان خمسة وعشرين عضواً، كما مددت لهذا المجلس سنة واحدة بعد ان اكمل مدته الدستورية، واستمر حتى ٢١ تشرين الاول ١٩٦١ (١).

المجلس النيابي السادس (١٩٦١-١٩٦٢):

لم يكمل هذا المجلس مدته الدستورية، حيث استمر عمله من ٢٢ تشرين الاول ١٩٦١ ولغاية ١ تشرين الاول ١٩٦٢، وقد حل من قبل الحكومة لانعدام التعاون بين السلطتين: التشريعية، والتنفيذية. وفي عهد هذا المجلس تم تعديل قانون الانتخاب ليصبح عدد اعضاء مجلس النواب ستين عضواً بدلاً من خمسين. وعدد اعضاء مجلس الاعيان ثلاثين بدلاً من خمسة وعشرين(٢).

المجلس النيابي السابع (١٩٦٢-١٩٦٣)

لم يكمل هذا المجلس مدته الدستورية، وحل بسبب حجبه الثقة عن حكومة سمير الرفاعي، فبقي هذا المجلس حتى ٢١ نيسان ١٩٦٣ (٣) .

المجلس النيابي الثامن (١٩٦٣-١٩٦٦):

استمر عمل هذا المجلس من ٨ تموز ١٩٦٣ ولغاية ٢٣ كانون الاول ١٩٦٦، ولم يكمل مدته الدستورية، وقد حل من قبل الحكومة بسبب فقدان التعاون، وانعدامه بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (٤) .

---

(١) - هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٤٧-٤٩.
- سائد درويش ، مرجع سابق ، ص ١١٧-١١٨.
(٢) - حسني عايش ، مرجع سابق ، ص ١٠.
(٣) - هاني خير ، مرجع سابق ، ص ٥٠.
(٤) - المرجع نفسه .

المجلس النيابي التاسع (١٩٦٧-١٩٧٦) :

جرت انتخابات هذا المجلس في ١٥ نيسان ١٩٦٧، اي قبل فترة قصيرة من حرب حزيران، وبسبب ظروف الاحتلال الاسرائيلي للضفة الغربية، لم تجر انتخابات جديدة لانتخاب مجلس نواب بعد انتهاء مدة المجلس التي انتهت في ١٩٧١، وظل المجلس قائماً حتى عام ١٩٧٤، وهو ما تجيزه المادة (٦٨) من الدستور [١].

وقد مددت ولاية هذا المجلس سنتين، واعيدت دعوته بعد ذلك للانعقاد عدة مرات عادية، واستثنائية، الى ان تم حله في ٢٣ تشرين الثاني عام ١٩٧٤، اثر قرار مؤتمر القمة العربي السابع في الرباط؛ الذي اعترف بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني. وفي ١ كانون الثاني ١٩٧٤ صدرت الارادة الملكية بتشكيل مجلس الاعيان، ثم صدرت الارادة الملكية بدعوة مجلس النواب للانعقاد في دورة استثنائية في ٤ شباط ١٩٧٦، تم فيها إدخال تعديلات على الدستور، حيث جرى تعديل المادة(٧٣). وفي ٧ شباط ١٩٧٦ صدرت الارادة الملكية بحل مجلس النواب، وبقي منحلاً حتى ٩ كانون الثاني ١٩٨٤، حين دعي لدورة استثنائية لتعديل المادة (٧٣) من الدستور.

ثالثاً : تعطل الحياة النيابية (المجلس الوطني الاستشاري):

في ٢٦ تشرين الاول ١٩٧٤، انعقد مؤتمر القمة العربي السابع في الرباط، وقرر الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي، ووحيد للشعب الفلسطيني ، وعلى اثر صدور هذا القرار الذي ادى الى فسخ الوحدة (انفصال الضفتين)، تم تجميد الحياة النيابية في الاردن، لان قرار قمة الرباط يتضمن الموافقة على إقامة دولة فلسطينية في الضفة الغربية، وقطاع غزة بعد تحريرها من الاحتلال الاسرائيلي، الامر الذي يتطلب اعادة النظر في عضوية نواب الضفة الغربية في البرلمان الاردني، لانه يتعارض ويتناقض مع مضمون هذا القرار، فأصبح مكان نواب الضفة الغربية ضمن اطار منظمة التحرير الفلسطينية، والمجلس الوطني الفلسطيني ، وان التمثيل في البرلمان الاردني اصبح مقتصراً على سكان، ومواطني الاردن، ولا بد من الغاء المقاعد النيابية المخصصة للضفة الغربية.

---

(١) سائد درويش، مرجع سابق ، ص١٤١.

ومن اجل سد الفراغ الدستوري الذي احدثه تجميد، الحياة النيابية وتعطيلها، تم تشكيل المجلس الوطني الاستشاري، ليسهم في العملية التشريعية كصيغة جديدة تأخذ بالاعتبار معطيات الاوضاع الاستثنائية التي مرت بها البلاد. «ولما طال امر مخالفة الدستور، وبخاصة فيما يتعلق بالحياة النيابية، شعرت السلطة التنفيذية بالفوارق الصارخة بين نصوص الدستور، ومسارها الفعلي، فعملت على التقريب بينهما، وذلك بانشاء المجلس الوطني الاستشاري في ١٣ نيسان ١٩٧٨» (١). وقد اكدت الرسالة الملكية الموجهة الى (مضر بدران) رئيس الوزراء آنذاك على انه « لايمكن ان يقع عبء التشريع على السلطة التنفيذية وحدها، ولا يجوز ان تختفي المؤسسة التي يتم فيها التعبير المشروع عن اراء، ومصالح، ومشاعر المواطنين حول القضايا العامة بحرية ومسؤولية، كما اوضحت هذه الرسالة ان المجلس الوطني الاستشاري ليس بديلاً عن اي من المؤسسات الدستورية، كما انه ليس بديلا عن الحياة البرلمانية الانتخابية».

وفي ١٦ نيسان ١٩٧٨ صدر القانون المؤقت رقم ١٧ لسنة ١٩٧٨، والذي تّم بموجبه إنشاء المجلس الوطني الاستشاري، ومهمته اسداء المشورة، ومناقشة السياسة العامة، والنظر في جميع التشريعات، والقوانين التي تسنّها الحكومة، ومناقشة السياسة العامة للدولة في اطار من التعاون مع الحكومة (٢) ، على ان يتم تعيين اعضائه من رجال أكفاء، يمثلون الشعب بولائهم الحقيقي للوطن، والامة، ومنح القانون اعضاء المجلس بعض الحصانات، والضمانات التي تمكنهم من المساهمة في العملية التشريعية؛ فاعطى لكل عضو حرية إبداء الرأي في حدود الموضوع المطروح على النقاش في المجلس، وضمن احكام انظمته، ولا تجوز مؤاخذته بسبب أي رأي ابداه اثناء جلسات المجلس.

وقد ساهم هذا المجلس في المجالات التشريعية، والسياسية، فقدم اراءه، ومشورته، وتوصياته للسلطة التنفيذية في كثير من الموضوعات المهمة التي طرحت للمناقشة، واسهم من خلال لجانه المتخصصة بدراسة القوانين المختلفة المحالة إليه من الحكومة، وادخل تعديلات، واضافات عليها، وقد اخذت الحكومة بوجهة نظر المجلس في معظم التوصيات والدراسات التي

---

(١) د. محمد سليم محمد غزوي، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٢) د. سالم الكسواني ، مرجع سابق ، ص ٢٦٧-٢٦٨.

قدمها، والمتعلقة بالقوانين المحالة إليه. الا ان طبيعة المهام المسندة لهذا المجلس ، وطبيعة تكوين، واسلوب ممارسته لاختصاصاته وصلاحياته تؤكد على انه لا مجال لاجراء اية مقارنة بينه وبين المجلس النيابي .*

لقد تم تأليف المجلس الوطني الاستشاري ثلاث مرات، بمعدل سنتين لكل مرة بين (١٩٧٨-١٩٨٤)، ففي ٢٠ نيسان ١٩٧٨ تم تشكيل اول مجلس استشاري في المملكة برئاسة احمد اللوزي وعضوية ستين عضوا، وفي ٢٠ نيسان ١٩٨٠، تم تشكيل المجلس الثاني برئاسة احمد الطراونة وعضوية ستين عضواً أيضاً، اما المجلس الاستشاري الثالث فقد تشكل في ٢٠ نيسان ١٩٨٢، برئاسة سليمان عرار، وزاد عدد اعضاء هذا المجلس، فاصبح ٧٥ عضواً بدلاً من ستين. وقد استمر عمل المجلس الوطني الاستشاري حتى صدرت الارادة الملكية بحله اعتباراً من ٧ كانون الثاني ١٩٨٤.

رابعاً : استئناف الحياة النيابية :

المجلس النيابي العاشر، ١٩٨٤-١٩٨٨

عرقلت السلطة التنفيذية استمرار الحياة النيابية في الاردن، وعطلت مبدأ الفصل بين السلطات منذ عام ١٩٧٤، وجاء تجميد الحياة النيابية لحوالي عشر سنوات (١٩٧٤-١٩٨٤)؛ نتيجة للظروف السياسية التي واكبت القرار الذي اتخذه مؤتمر القمة العربي في الرباط عام ١٩٧٤ [٢] ، حيث تعطلت الحياة النيابية في البلاد لسنين طويلة، ولم تشعر الحكومة بخطورة هذا التعطيل إلا في عام ١٩٨٤، عندما لاحظت ان الجوانب الدستورية، والتشريعية يجب ان تواكب التطورات والمستجدات على الساحة الاردنية، وأن العوامل، والتطورات السياسية تقتضي عودة الحياة النيابية الى البلاد، لا سيما أن الظروف الطارئة التي اوقفتها ما زالت قائمة، وحتى لا يفقد المجلس النيابي السابق النصاب الدستوري لانعقاده، طالما ان نظام

* تم تأسيس المجلس الوطني الاستشاري بموجب قانون مؤقت وليس بموجب نص دستوري، فهو لم يأت تنفيذاً لنص قانوني، ولم يستند الى اساس دستوري، لذلك فانه لا يشكل بديلاً عن اي من المؤسسات الدستورية، لان هذا القانون حددّ اسلوب تعيين اعضاء المجلس بطريقة التعيين، وعليه فانه لا يجوز مقارنته بالاسلوب النيابي او التمثيلي، كما ان طبيعته استشارية وليست تمثيلية.

(٢) د. محمد سليم محمد غزوي ، مرجع سابق ، ص ١٦٢.

الحكم في الدولة نيابي، فلا بد إذن من اجراء تعديلات دستورية اساسية، تكفل مشاركة الشعب في اتخاذ القرار على اسس ديمقراطية، فاتخذ مجلس الوزراء قراراً جاء فيه: انه نظراً للظروف الطارئة الحالية، واستنادا الى أحكام الفقرة الخامسة من المادة (٧٣) من الدستور، فان مجلس الوزراء يقرر دعوة مجلس النواب السابق للانعقاد في دورة استثنائية اعتباراً من يوم الاثنين القادم (٩ كانون الثاني ١٩٨٤) للنظر في تعديل المادة ٧٣ من الدستور[1] . ثم صدرت الارادة الملكية بدعوة مجلس الامة الى الاجتماع في دورة استثنائية في الموعد المحدد، من اجل النظر في تعديل المادة (٧٣) من الدستور، واجتمع المجلس في التاريخ المذكور وجرى تعديل هذه المادة، بحيث الغيت الفقرة الخامسة منها واستعيض عنها بما يلي :

« اذا استمرت الظروف القاهرة المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة، فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء اعادة المجلس المنحل، ودعوته للانعقاد . ويعتبر هذا المجلس قائما من جميع الوجوه من تاريخ صدور الارادة الملكية باعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية، وتنطبق عليه احكام هذا الدستور بما في ذلك المتعلق منها بمدة المجلس وحله، وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة اول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ وقوعها» . واضيفت الفقرة (٦) الجديدة الى المادة (٧٣) جاء فيها: «اذا رأى مجلس الوزراء ان اجراء الانتخاب العام في نصف عدد الدوائر الانتخابية على الاقل امر ممكن بالرغم من استمرار الظروف القاهرة المشار اليها في هذه المادة ، فللملك ان يأمر باجراء الانتخاب في هذه الدوائر ، ويتولى الاعضاء الفائزون فيها انتخاب ما لا يزيد على نصف عدد الاعضاء عن الدوائر الانتخابية الاخرى التي يتعذر اجراء الانتخاب فيها، على ان يكون انعقادهم باكثرية ثلاثة ارباع عددهم، وان يتم الانتخاب من قبلهم باكثرية الثلثين على الاقل، ووفقا للاحكام، والطريقة المنصوص عليها في المادة (٨٨) من الدستور»، ويقوم الاعضاء الفائزون والاعضاء المنتخبون بموجب هذه الفقرة بانتخاب بقية الاعضاء عن تلك الدوائر وفق الاحكام المبينة في هذه الفقرة.

في ١١ كانون الثاني ١٩٨٤، صدرت الارادة الملكية باعادة مجلس النواب المنحل ودعوته للانعقاد في دورة عادية اعتبارا من ١٦ كانون الثاني ١٩٨٤، وذلك بعد اقرار التعديل على

(١) سائد درويش ، مرجع سابق ، ص ١٦٥.

المادة (٧٣) من الدستور في الدورة الاستثنائية المنعقدة في ٩ كانون الثاني ١٩٨٤، ، بعد ذلك جرت انتخابات فرعية في الضفة الشرقية في ١١ نيسان ١٩٨٤ لملء ثمانية مقاعد شاغرة، اما المقاعد الشاغرة لدوائر الضفة الغربية فقد تم ملؤها وفقا للاجراءات المنصوص عليها في الفقرة (٦) المضافة الى المادة (٧٣)، فانتخب اعضاء مجلس النواب بعض الشخصيات عن الضفة الغربية، فأكمل هذا المجلس الذي سمي بالمجلس العاشر مدته الدستورية، ثم مدّدت ولايته سنتين أخريين اعتبارا من ٩ كانون الثاني ١٩٨٨ ولغاية ٩ تشرين الثاني ١٩٩٠.

المجلس النيابي الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣):

وهو موضوع الدراسة الذي سنتعرض له في الفصل الثاني ان شاء الله.

نستنتج مما سبق ، ان الحياة التشريعية والنيابية في الاردن مرت بثلاث مراحل رئيسة هي :

١ - المجالس التشريعية التي تم تشكيلها خلال عهد الامارة (١٩٢٩-١٩٤٦).

٢- المجالس النيابية التي تم تشكيلها خلال عهد المملكة (١٩٤٦-١٩٦٧).

٣- مجلس النواب الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣).

الفصل الثاني
الشعارات الانتخابية

الفصل الثاني
الشعارات الانتخابية

أولاً : العوامل التي ادت الى استئناف الحياة الديمقراطية :

تتعرض الدولة اثناء مسيرتها السياسية، والتاريخية لمواجهة العديد من المواقف، والاحداث الداخلية، والخارجية، والتي تبدو بمثابة امتحان يهدف الى كشف مدى قدرتها على اجتيازه، لذلك فان المنطق السياسي، والتاريخي يحتم على صانع القرار ضرورة التفاعل مع المتغيرات، والمستجدات المحيطة، وذلك لتلافي الوقوع في معضلات، وازمات؛ فالدولة لا تستطيع العيش، والاستمرار في ظل وجود فوضى داخلية، كما لا يمكنها العيش بمعزل عن العالم الخارجي. وان الواقع السياسي، والبيئة السياسية المحيطة، وما تشتمل عليه من عوامل، وظروف مختلفة، تنعكس على طبيعة المرحلة التاريخية التي تمر بهاالدولة، فتحدد أهم معالمها، وملامحها، باعتبارها تشكل الاطار او الآلية التي تتحكم بالاتجاهات، والافكار المطروحة، فالتغير الذي شهده الاردن في سنة ١٩٨٩م ، كان بمثابة ترجمة وانعكاس للظروف، والاحوال المحلية، والعربية ، والدولية المختلفة:

١ – على الصعيد المحلي :

لا شك أن الاردن قد حقق انجازات مهمة منذ منتصف عقد السبعينيات، حيث استكمل معظم البنى الاساسية في المملكة، وحقق الاقتصاد معدلات نمو عالية، وتمت اقامة عدد من المشاريع الانتاجية، اضافة الى انه استطاع ان يحقق نقلة نوعية في مجال التعليم شملت معظم مناطق المملكة [١].

---

(١) الميثاق الوطني الاردني ، ١٩٩١م .

غير ان هذه الانجازات، والتحولات لم يواكبها تطور سياسي بالمستوى نفسه، وكان لغياب المشاركة الشعبية، والانفراد في اتخاذ القرار السياسي، والاقتصادي من قبل السلطة التنفيذية اثر كبير في تراجع الاداء العام في السنوات الاخيرة، وفقدان الثقة بين المواطنين، ومؤسسات الدولة [1]، ومنذ منتصف الثمانينيات بدأ التراجع الاقتصادي في الاردن، وبسبب غياب الرقابة المؤسسية، والقانونية، دخلت ازمة الاردن الاقتصادية مرحلة حرجة، فاتسمت هذه المرحلة ببروز عدد من المشكلات الاقتصادية والمالية: من بطالة، ومديونية، وارتفاع في الاسعار، وانتشار ظاهرة الفساد المالي، والاداري، بالاضافة الى انهيار اسعار صرف الدينار الاردني، واحتدام الاختلالات الهيكلية.

لقد عرض البيان الوزاري لحكومة مضر بدران المقدم لمجلس الامة الحادي عشر أهم المشاكل التي عانى منها الأردن خلال السنوات الخمس الاخيرة، والتي من اهمها «... تباطؤ في معدلات النمو وتراجع في حجم الاستثمار مع استمرار معدل نمو السكان بنسبة عالية، الامر الذي ادى الى انخفاض مستوى المعيشة، ومعدل دخل الفرد، وقد عمدت الحكومة خلال تلك الفترة الى زيادة الانفاق بالتوسع في الاقتراض الداخلي، والخارجي، مما ادى الى تراكم العجز في الموازنة العامة، واستنفاد احتياطي المملكة من العملات الاجنبية، وتوسع حجم المديونية، والاختلال الاقتصادي الداخلي، والخارجي، وقد نتجت عن ذلك ازمة مالية حادة، ادت الى تعويم الدينار عام ١٩٨٨م، والتوقف عن تسديد الديون الخارجية، كما ادت الى زيادة معدلات البطالة، واتساع جيوب الفقر...».

وتعبيراً عن احتدام الازمة المالية، والاقتصادية وقعت احداث الجنوب في نيسان ١٩٨٩م، وهي الاحداث التي اكدت على أن الاطر السياسية التي كانت سائدة لا تحقق مشاركة فعلية للمواطن في حكم نفسه، وانه لا بد من اشاعة الديمقراطية في مختلف اوجه الحياه السياسية، والاقتصادية ، والاجتماعية، لكي يتمكن المجتمع بكل طبقاته، وفئاته من ممارسة ارادته السياسية، حتى أن القوى، والاحزاب السياسية – ورغم أنها لم تعمل اصلاً على تفجير هذه الاحداث– قامت بتبني وتأييد وقوع الاحداث ، وهو ما اكدت عليه الطروحات، والشعارات التي تبنتها تلك التنظيمات السياسية خلال حملاتها الانتخابية.

---

(١) المرجع نفسه.

٢ – على الصعيد العربي :

ارتبط قرار استئناف الحياة الديمقراطية في الاردن بالقضية الفلسطينية، باعتبارها قضية عربية تخص كل العرب، بالاضافة الى ارتباطه بالمساعدات العربية المقررة الى الاردن خلال المؤتمرات العربية المختلفة.

فبالنسبة الى الجانب المتعلق بالقضية الفلسطينية، فان تعطيل الحياة النيابية في الاردن لوقت طويل كانت له صلة وثيقة بوقوع الضفة الغربية تحت الاحتلال الاسرائيلي في حزيران عام ١٩٦٧م، إذ تعذر اجراء انتخابات نيابية جراء هذه الكارثة التي لحقت بالضفة الغربية، وهو ما اكده جلالة الملك عندما قال : «... اما الذي انقطع لمدة تقرب من الربع قرن، فهو اجراء انتخابات عامة، اما لماذا حدث ذلك، فالقصة كلها معروفة لكم، وبدأت حينما غدا من المستحيل إجراء مثل هذه الانتخابات بعد وقوع الضفة الغربية تحت الاحتلال الاسرائيلي في حزيران ١٩٦٧» (١).

وما أن صدر قرار فك الارتباط الاداري، والقانوني مع الضفة الغربية في ٣١ تموز ١٩٨٨م، والذي جاء بناءً على رغبة منظمة التحرير الفلسطينية وتوجه الدول العربية في مؤتمر القمة العربي الذي عقد في الجزائر، حتى بدأت مرحلة سياسية، وتاريخية جديدة في تاريخ الاردن تمثلت في اعادة الحياة البرلمانية، وهو ما أكده جلالة الملك أيضاً، عندما قال «..وإدراكاً منا بان تاكيد الهوية الوطنية للشعب الفلسطيني على ارض فلسطين هو اعظم دعم يمكن أن يقدم لانتفاضته الباسلة ضد الاحتلال الاستيطاني، وتجاوباً مع رغبة منظمة التحرير الفلسطينية وتوجه الدول العربية، اتخذنا قرار فك العلاقة القانونية، والادارية مع الضفة الغربية في ٣١ تموز ١٩٨٨م، وكان من نتائج هذا القرار على الاردن أن زال العائق الذي كان يمنع اجراء انتخابات نيابية عامة» (٢) .

وهكذا جاء قرار استئناف الحياة البرلمانية في الاردن تكريساً قانونياً لقرار فك الارتباط، وتم تعديل قانون الانتخاب في نيسان ١٩٨٩م، بالغاء مقاعد الضفة الغربية، وقصر التمثيل على الضفة الشرقية، فكان لقرار فك الارتباط مغزى التحول، والانعطاف الكبير الذي

---

(١) خطاب جلالة الملك بمناسبة استئناف الحياة البرلمانية، ٧ تشرين الاول ١٩٨٩.

(٢) المرجع نفسه.

مثلته انتخابات ١٩٨٩م في سياسة الاردن ازاء القضية الفلسطينية، وخاصة ما يتعلق منها بمصير الضفة الغربية، وبدور منظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني(١).

أما في ما يتعلق بأثر المساعدات العربية على قرار استئناف الحياة الديمقراطية في الاردن، فلا شك ان الاردن عانى من شح الموارد والامكانات، إذ لا يملك مصادر طاقة طبيعية، ولا يملك من الخامات المعدنية الا القليل، الامر الذي حدا به الى الاعتماد على المصادر المالية الخارجية؛ ومنها المساعدات العربية للانفاق على المشاريع التنموية، وتعزيز القدرة الدفاعية للجيش الاردني، خاصة وان الاردن وحده اصبح غير قادر على تحمل أعباء الدفاع، فكان لا بد من الاعتماد على البعد القومي من اجل الحصول على الاموال.

لقد قرر مؤتمر قمة بغداد الذي انعقد في اواخر ١٩٧٨م منحة مالية للاردن قيمتها (مليار و٢٥٠ مليون دولار سنوياً)، ولمدة عشر سنوات، وكانت قيمة المساعدات التي دفعت للاردن بموجب هذا القرار من عام١٩٧٩م الى عام ١٩٨٣م (٤ مليارات و ٨٢١ مليون دولار)(٢) ، وخلال تلك السنوات، وبسبب تدفق المساعدات العربية الكبيرة، فان الاردن لم يعان من مشكلة الوفاء بالتزامات الاقتراض الخارجي.

الا أن الامور تغيرت بعد ذلك، خاصة في منتصف الثمانينيات، حيث تراجعت المساعدات العربية، وتحويلات المغتربين كثيراً، وذلك بسبب الركود الاقتصادي في منطقة الخليج الناشئ عن هبوط اسعار النفط، مما ادى الى تراجع الطلب الخارجي على الايدي العاملة الاردنية في الدول الخليجية، اضافة الى أن هذه الدول اخذت تعمل على احلال العمالة المحلية بدلاً من العمالة الاردنية، الى جانب استكمال العديد من مشاريع البنية التحتية، والمشاريع التنموية فيها، حيث تم الاستغناء عن عدد من العاملين الاردنيين في الخارج، واخذ الاردن ينفق من احتياطه حتى اصبح سالباً، فتعرض الى ازمة اقتصادية، ومالية حادة، ادت الى انخفاض سعر صرف الدينار الاردني بالنسبة للعملات الصعبة بصورة مستمرة، خاصة منذ بداية عام

---

(١) حسين ابو رمان، « قراءة اولية في انتخابات الاردن النيابية لعام ١٩٨٩» مجلة الاردن الجديد ، العددان ١٥/١٦ ، عمان ، ١٩٨٩.

(٢) النائب نوقان الهنداوي، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، عمان، ٣٠ كانون الاول ١٩٨٩.

١٩٨٨م، بالاضافة إلى حدوث صعوبات كبيرة في الميزانية العامة للدولة، وفي ميزان المدفوعات من حيث عدم القدرة على خدمة الديون الخارجية، فبرزت مشكلة المديونية الاردنية الخارجية بشكل واضح. كذلك انخفض معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الاجمالي بنسبة عالية، الى غير ذلك من المشكلات الاقتصادية. كل ذلك ادى الى توقف الخطة التنموية (١٩٨٦-١٩٩٠)، واستبدلت ببرنامج التصحيح الاقتصادي وعليه، فان قيام الحكومة الاردنية باتخاذ بعض الاجراءات، والخطوات الاقتصادية، والمالية تنفيذاً لشروط صندوق النقد الدولي، اشعر المواطن الاردني بان تنفيذ هذه الاجراءات سوف يؤدي الى ارتفاع معدلات تكاليف المعيشة؛ فوقعت أحداث الجنوب في نيسان عام ١٩٨٩م.

تسبب عدم وفاء بعض الدول، والحكومات العربية بالتزاماتها المالية التي تقررت في قمة بغداد في اواخر ١٩٧٨م- في الوقت الذي زادت فيه اعباء الدفاع- في تفجير الأزمة السياسية، والاقتصادية، والمالية التي اصابت المجتمع الاردني، وهي الأزمة التي مهدت للتغيرات السياسية التي شهدها الاردن منذ عام ١٩٨٩م، كما كان للأحداث التي وقعت في نيسان ١٩٨٩م أثر في الاسراع بتنفيذ المرحلة الديمقراطية الجديدة، وهو ما اكده جلالة الملك عندما قال : « ... واذا كان فك العلاقة القانونية، والادارية مع الضفة الغربية هو الذي فتح الباب الموصد امام الانتخابات العامة، فإن حوادث نيسان هي التي اوحت بضرورة تجديد العقد الاجتماعي» [١] .

٣- على الصعيد الدولي :

شهد العالم مؤخراً تطورات، ومستجدات عديدة اوجدت اوضاعاً دولية جديدة، فأصبحت السياسة العالمية تمر بعملية تغيير شامل نتيجة التحولات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية السريعة، والمتلاحقة التي شهدتها العلاقات الدولية، وعلى رأسها التحولات التي اجتاحت الاتحاد السوفياتي، واوروبا الشرقية، وما نتج عنها من انهيار حائط برلين، وانتهاء الحرب الباردة، والتي تعدّ اهم تطورات يشهدها العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

لقد اكدت الاحداث الدولية المتسارعة على أن التوجه نحو الديمقراطية اضحى حقيقة ثابتة، وانه لا بد من المضي نحو تحقيق التحرر، والانفتاح السياسي من خلال تطبيق التعددية

---

(١)خطاب جلالة الملك امام اعضاء اللجنة الملكية لصياغة الميثاق الوطني، ١٠- نيسان-١٩٩٠.

السياسية، والحزبية واحترام حرية الفرد، وصيانة حقوقه، بل إن بعض الاتجاهات الجديدة سعت الى تحقيق المزيد من التحولات الديمقراطية من خلال ربط المساعدات، والمعونات من قبل الدول المانحة بالممارسات الديمقراطية، واحترام حقوق الانسان، فجاء هذا التوجه من قبيل الضغط على الدول ذات النظم الشمولية، والفردية من اجل تغيير سياساتها القمعية، والسلطوية، واتباع سياسة التحرر، والانفتاح السياسي، والديمقراطي، فالواقع العملي يؤكد على انه لا يمكن توفير التنمية الحقيقية وتحقيقها اقتصادياً، واجتماعياً بدون تطبيق الديمقراطية. فعلى سبيل المثال : فشل الاتحاد السوفياتي في تحقيق تنمية شاملة وواسعة داخل المعسكر الاشتراكي، بسبب اتباع البيروقراطية الادارية والحزبية، واهمال الديمقراطية بصورة تكاد تكون مطلقة، فكان لا بد من حدوث التفكك، والتمزق، والانهيار .

لقد واكب التحول الديمقراطي في الاردن حقبة المتغيرات، والمستجدات التي شهدها العالم، واستطاع أن يستشرف التحولات الديمقراطية، وان يستجيب لمنطق العصر. كما ادرك الأردن أنه يقف على اعتاب مرحلة جديدة أملتها طبيعة الاحداث الدولية، وانه لا يستطيع ان يستثني نفسه او أن يعيش بمعزل عن حركة التغير التي تجتاح العالم، ولا بد له من الانتقال بالحالة السياسية الى مرحلة متقدمة من خلال إحداث تغير ملموس في البناء المؤسسي لمؤسسات الدولة، وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية بحيث تشارك السلطة التشريعية في الحياة السياسية الاردنية- خاصة وان المواطن الاردني لم يكن مقتنعاً، او راضيا عن الخطوات، والاجراءات التي كانت تتخذ من قبل الحكومة- حيث عبر عن عدم قناعته من خلال اشتراكه بأحداث الجنوب، مما دفع مؤسسة الدولة الى إعادة التفكير في كيفية ترتيب مكوناتها، واساسياتها لمواجهة الوضع المتأزم، فكان لا بد من دخول مرحلة سياسية جديدة تحرص على إشاعة الديمقراطية، والتحرر، والانفتاح السياسي، حيث تم تحديد يوم٨ تشرين الثاني ١٩٨٩م موعداً لإجراء الانتخابات النيابية، من اجل انتخاب مجلس النواب ليقوم بوظيفته التشريعية المرجوة.

ثانياً : الشعارات المطروحة :

تتأثر الحملات الانتخابية بالبيئة السياسية المحيطة، إضافة الى تأثرها بأحوال، وحاجات المواطنين المختلفة، وعليه فإن البرامج، والشعارات التي تطرح خلال مرحلة الترشيح للانتخابات، تشكل ترجمة، وانعكاساً لطبيعة المرحلة التاريخية، والظروف السياسية التي تمر بها الدولة، لذلك فإن تقييم أداء المجالس التشريعية والنيابية، ومعرفة مدى التزام النواب بشعاراتهم ، وطروحاتهم يتطلب دراسة الاحداث، والتطورات السياسية التي أحاطت بتشكيل هذه المجالس وأخذها بعين الاعتبار.

١ - إن أداء المجالس التشريعية التي تم تشكيلها للسنوات (١٩٢٩-١٩٤٦) - أي خلال عهد الامارة- قد تأثر بالاجواء السياسية التي رافقت وجود الانتداب البريطاني، الذي فرض على الامارة، حيث تركزت شعارات، ونشاطات، ومناقشات الاعضاء المنتخبين على مقاومة، ومعارضة المعاهدة الاردنية- البريطانية، والقانون الاساسي لعام ١٩٢٨، الذي استمد نصوصه من روح المعاهدة، من أجل إضفاء طابع الشرعية على وجود الانتداب؛ كما تأثر اداء هذه المجالس بالبنية الاجتماعية القبلية التي كانت سائدة في ذلك الوقت، حيث كانت الحملات الانتخابية تشهد منافسة قوية بين الزعامات التقليدية، وشيوخ العشائر، مما وسم الاداء بالطابع العشائري والقبلي.

٢- اما أداء المجالس النيابية التي تم تشكيلها للسنوات (١٩٤٦-١٩٦٧)- اي خلال عهد المملكة- فقد تأثر بالاحداث، والتطورات التاريخية ، والسياسية التي شهدتها المملكة خلال هذه الفترة، فما ان نالت البلاد استقلالها عام ١٩٤٦، حتى بدأ الاهتمام بانشاء البنية التحتية، حيث تركزت شعارات، ومطالب، ومناقشات النواب على ضرورة توفير المياه، والكهرباء، والطرق، والتعليم والصحة وغيرها. وفي الوقت الذي نشبت فيه الحروب (العربية - الاسرائيلية) في عامي ١٩٤٨ و ١٩٦٧، برزت القضية الفلسطينية على ساحة الاحداث الاردنية لتحتل الاولوية المطلقة في شعارات، ونشاطات النواب، فاتسم الاداء بالطابع القومي، فطغى هذا الطابع على أعمال، وجهود، ومناقشات المجالس النيابية لتلك السنوات.

٣- في حين تركز اداء المجلس النيابي الحادي عشر الذي تم تشكيله عام ١٩٨٩ على السياسة الداخلية، كما سنرى.

تعدّ التجربة البرلمانية الاردنية تجربة حديثة وذات طبيعة خاصة، ومميزة، إذ تمثل حدثاً تاريخياً بارزاً في السياسة الاردنية، ونقلة نوعية في مسيرة الاردن الديمقراطية، فالانتخابات التي جرت في ٨ تشرين الثاني ١٩٨٩م هي اول انتخابات تجرى في الاردن منذ عام ١٩٦٧م. مما يعني أن الحياة النيابية استؤنفت بعد انقطاع طويل، لتشكل بذلك مرحلة انتقالية. وقد شهد هذا الانقطاع انفراد السلطة التنفيذية لزمن طويل بالنظر في إصدار القرارات، والتشريعات السياسية، والاقتصادية دون مشاركة شعبية فعلية، مما أدى الى تراجع الاداء العام في السنوات الاخيرة، فترتب على ذلك حدوث ازمة مالية، واقتصادية، واجتماعية، مست معظم فئات الشعب الاردني، فكان لا بد للاردن من دخول مرحلة جديدة، تمثلت في الاعلان عن استئناف الحياة الديمقراطية.

لقد تميّزت انتخابات عام ١٩٨٩م، بالاقبال الواسع، والكبير على الترشيح لعضوية مجلس النواب، إذ لم تطبق الحكومة الفقرة (هـ) من المادة (١٨) من قانون الانتخاب، والتي تمنع ترشيح اعضاء التنظيمات غير المشروعة التي تتنافى مبادئها، واهدافها، وغاياتها مع أحكام الدستور، وتم قبول طلبات مرشحي التنظيمات والاحزاب السياسية التي تصنف من قبل الحكومة بانها غير مشروعة، كذلك فان الحكومة سمحت بأن تكون الدعاية الانتخابية حرة، واصدرت تعليماتها الى الصحف بنشر جميع الدعايات، والبرامج الانتخابية.

ان الشعارات الانتخابية التي تم طرحها خلال مرحلة الترشيح للانتخابات تستحق الدراسة والاهتمام، لمعرفة مدى واقعيتها، خاصة وان هناك من يرى مبالغة في معظم الطروحات، والتصورات، وبانها كانت تستند في كثير من الحالات على خلفية نظرية تفتقر الى الخبرة، والتجربة العملية في المجال السياسي، فجاءت معظم المطالب بلا حدود، وفوق طاقة الوطن، فالمبالغة في الطرح احدثت ردة فعل لدى الكثيرين، فجاءت على شكل صدمة، واستهجان للكيفية، والطريقة التي تم فيها هذا الطرح لأن من شروط الوعود والمطالب الناضجة، أن تكون خاضعة لامكانية الحدوث مستقبلاً.

وان دراسة هذه الشعارات تستوجب اخذ الامور التالية بعين الاعتبار:

أ- إن الحياة النيابية أستؤنفت بعد فترة إنقطاع طويل، وأن معظم المرشحين لم يكونوا على معرفة مسبقة بحدود العمل السياسي، وإن معرفتهم بأصول العملية السياسية ايضا كانت محدودة، وطالما أن المرشح يفتقر الى الخبرة، والتجربة السياسية والى المعلومات الموضوعية حول امكانات الدولة، وظروفها، فمن الطبيعي أن ينعكس ذلك على شعاراته وطروحاته وتصوراته.

ب- إن انتخابات عام ١٩٨٩، قد جرت في غياب التعددية السياسية، والحزبية، حيث جرى تعطيل، وتجميد العمل بقانون الاحزاب في الاردن منذ عام ١٩٥٧م، فالمرشح لانتخابات عام ١٩٨٩ - باستثناء مرشحي جماعة الاخوان المسلمين - لم يكن ينتمي الى تنظيم سياسي، او حزبي، فجاء ترشيحه لعضوية مجلس النواب بصفة فردية؛ وليس على شكل قوائم او كتل انتخابية، مما يعني غياب الافكار، والبرامج المؤسسية، والحزبية، وبالتالي فقدان أي التزام سياسي، او قانوني، او ادبي يمكن ان يضبط طروحات المرشح، فكانت معظم الشعارات نابعة من اجتهادات فردية، وشخصية.

ج- إن الأزمة المالية، والاقتصادية التي ادت الى انفجار أحداث نيسان عام ١٩٨٩م، انعكست على الشعارات، والطروحات التي رفعها بعض المرشحين خلال الحملة الانتخابية، فجاءت الشعارات استجابة او ردة فعل لمعاناة الشارع الاردني، فكان التركيز منصباً على ما يريده المواطن بصرف النظر عن مدى واقعيته، او إمكانية تحقيقه، وتطبيقه.

ان الشعارات الانتخابية التي تم طرحها خلال مرحلة الترشيح للانتخابات قد اعطت الاولوية المطلقة للسياسة الداخلية، خاصة وانها اي الشعارات - كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باحداث الجنوب، التي انعكست بآثارها السلبية علي حياة المواطن المعيشية، حيث تمت ترجمة هموم، ومطالب هذا المواطن- التي اسهمت في وقوع هذه الاحداث- الى شعارات انتخابية لجذب انتباه الناخب، والتأثير في ميوله، وتوجهاته من اجل كسب صوته، وثقته.

اضافة الي ذلك فان الشعارات التي كانت تعطي الأولوية المطلقة للقضية الفلسطينية في الانتخابات التي جرت خلال فترة الخمسينات، والستينات، قد شهدت تراجعاً الي المرتبة الثانية في سلم اولويات الشعارات الانتخابية التي طرحت خلال مرحلة الترشيح لانتخابات ١٩٨٩م، ويعود سبب هذا التراجع الى الظروف السياسية التي واكبت القرار الذي اتخذه

مؤتمر القمة العربي في الرباط عام ١٩٧٤م(*) والذي اعتبر منظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً وحيداً للشعب الفلسطيني، وكذلك الظروف السياسية التي واكبت القرار الذي اتخذه الاردن عام ١٩٨٨م، والقاضي بفك الارتباط الاداري، والقانوني مع الضفة الغربية، وهما القراران اللذان أديا الى فسخ (انفصال) الوحدة بين الضفتين ، إذ لم تعد الضفة الغربية جزءاً من الاقليم الاردني، حيث تحولت مسؤولية الاردن عن الضفة من مسؤولية اقليمية- جزء من اقليم الاردن - الى مسؤولية قومية عامة، واصبحت مسوولية الضفة الغربية تقع علي كاهل منظمة التحرير الفلسطينية. وأوضحت هذه الظروف، والتطورات السياسية التي حصلت على الساحة الاردنية، والعربية فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية ان الاردن لم يعد المسؤول الاول عن المطالبة عالمياً بالضفة الغربية، واستعادة حقوق الشعب الفلسطيني الوطنية[1].

لذلك ركزت الشعارات الانتخابية التي طرحت خلال مرحلة الترشيح لانتخابات عام ١٩٨٩م علي المسائل، والقضايا السياسية، والمالية، والاقتصادية، والاجتماعية الداخلية مثل : البطالة والفقر والمديونية والفساد المالي والإداري ، وغلاء الاسعار ، وإطلاق الحريات العامة، وغيرها.

وفي ما يلي دراسة لأهم الشعارات الانتخابية المطروحة على مستوى الاردنية الداخلية(*) على اني سأعتمد الشعار الاكثر اهمية، والاكثر طرحاً. وهو الشعار الذي تم طرحه من قبل اكثر من (٤٠) نائباً خلال الحملة الانتخابية - طبعاً عندما كان مرشحاً- على اعتبار انني سأتناول مجلس النواب الاردني الحادي عشر بوصفه حالة، وليس بوصفهم افراداً.

---

* لم يسمح بموجب هذا القرار للخطاب القومي اعتبار القضية الفلسطينية مركز النضال القومي، وهو ما جاء على لسان الدكتور كلوفيس مقصود، مدير معهد الدراسات الجنوبية في الجامعة الامريكية في المحاضرة التي القاها في مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية تحت عنوان « استراتيجية السلام» في ٢٧ تموز ١٩٩٤.

(١) د. مهنا يوسف حداد، « الدعاية الانتخابية في الاردن ١٩٨٩» ، مجلة شؤون اجتماعية، العدد ٣٨، الشارقة ١٩٩٣. ص ٩٥ ١.

(*) هناك دراسة اجراها الدكتور مهنا يوسف حداد من جامعة اليرموك، تحت عنوان «الدعاية الانتخابية في الاردن عام ١٩٨٩»، حيث اشارت نتائجها الى احتلال السياسة الداخلية الاولوية المطلقة، في الشعارات الانتخابية التي طرحت من اجل انتخاب مجلس النواب الاردني الحادي عشر. بعد ان جمع الدكتور حداد جميع البيانات الانتخابية الموزعة في الفترة ما بين ١٣ تشرين الاول ولغاية ٨ تشرين الثاني ١٩٨٩. اي خلال مرحلة الدعاية الانتخابية.

١- في المجال الاقتصادي والاجتماعي :

أ- المديونية :

وجد الاردن منذ تحقيقه لاستقلاله، ومباشرته تسيير دفة مقدراته الاقتصادية في الاقتراض الخارجي مصدراً هاماً لتحقيق اهدافه الطموحة في زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وقد شهدت السنوات ١٩٤٩-١٩٧٣ زيادة طبيعية في حجم الاقتراض الخارجي، بسبب الظروف الاقتصادية، والسياسية التي عاشها الاردن خلال ذلك الوقت، وما نتج عنها من تغيرات سلبية اضعفت طاقة الاقتصاد الاردني الاستيعابية في امتصاص حجم متزايد من القروض. ومع بداية خطة التنمية الثلاثية (١٩٧٣-١٩٧٥) اخذ الاردن يتجه الى الاقتراض الخارجي لتوفير التمويل اللازم لدعم المشاريع التنموية التي تبنتها تلك الخطة [١]، وازداد اعتماد الاردن على الاقتراض الخارجي منذ أواخر السبعينات، وتصاعد حجم ديونه الخارجية من بداية الثمانينات حتى وصلت اعباؤها الى مستويات باهظة خلال الفترة (١٩٨٨-١٩٨٩).

(١) دوافع الاقتراض الخارجي :

ان معرفة واقع مديونية الاردن الخارجية ومدى، قدرة الاقتصاد الوطني على خدمة هذه المديونية يتطلب، معرفة الاسباب، والدوافع التي جعلت الاردن يتجه الى الاقتراض الخارجي.

ويمكن إجمال هذه الدوافع في النقاط التالية : [٢]

١- سعى الاردن الى تحقيق زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وبما أنه يعاني من ضعف في موارده ، ومدخراته المحلية، فقد اصبح عاجزاً عن تمويل الاستثمارات اللازمة لتحقيق معدلات النمو المخطط لها، لذلك لجأ الى الاقتراض الخارجي.

٢- لقد ازداد اعتماد الاردن على مصادر التمويل الخارجي لتغطية العجز المتنامي في الميزان التجاري، فقد أسهمت القروض الخارجية على سبيل المثال، بتغطية العجز بنسبة قدرها ١٥,٩٪ عام ١٩٦٧ و ١٦,١٪ خلال السنوات ١٩٧٦-١٩٨٠.

---

(١) جليل فريد طريف، قروض الاردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، البنك المركزي الاردني، عمان، شباط ١٩٨٤، ص ٩٥.

(٢) رياض المومني، « الاقتصاد الاردني واعباء الديون الخارجية (١٩٦٧-١٩٨٨) » مجلة المستقبل العربي ، العدد ١٢٤، بيروت ، حزيران ١٩٨٩، ص ٧٧-٧٨.

٣- يتأثر الاقتصاد الاردني بارتفاع اسعار الطاقة، فالاردن بلد مستورد للنفط، كما ان قيمة المحروقات، والوقود المستورد تفوق العائدات الاردنية من الصادرات السلعية، لذلك ازدادت حاجة الاردن الى القروض الخارجية، لتغطية قيمة المستوردات من النفط، ولتغطية الزيادة في قيمة المستوردات الاخرى ايضاً والتي نجمت عن ارتفاع اسعار النفط. فعلى سبيل المثال: بلغ مجموع ما استورده الاردن من النفط الخام، والمشتقات النفطية خلال عام ١٩٨٨م ما قيمته حوالي (١٥٠) مليون دينار، وهي تشكل نسبة ١٤,٨٪ من اجمالي كلفة المستوردات السلعية، وتستحوذ على نسبة ٤٦,٥٪ من اجمالي الصادرات السلعية، في حين شكلت الكلفة حوالي ٨,٩٪ من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٨٨م، مما يعني أن فاتورة النفط المستورد تشكل عبئاً واضح الاثر على الاقتصاد الاردني.

٤- ان موقع الاردن على اطول خطوط المواجهة مع العدو الاسرائيلي، والحروب المتتالية التي خاضها ضد العدو قد اضافت تحديات جديدة، اربكت مسيرة التنمية، وأعاقت النمو الاقتصادي الاردني، بالاضافة الى التهجير القسري بعد حرب عام ١٩٤٨، وحرب عام ١٩٦٧م، وتزايد الضغوط السكانية نتيجة تسارع الهجرة من الضفة الغربية الى الضفة الشرقية، وبالتالي تنامي المتطلبات الانمائية لمساعدة المهاجرين من جهة، ولتغطية المتطلبات الدفاعية، والعسكرية من جهة اخرى، ولتجاوز هذه التحديات، ومن اجل تحقيق اهداف الاردن في التقدم، والنمو، والبناء، كان لا بد من اللجوء الى القروض الخارجية.

٥- ان انخفاض حجم المساعدات المالية العربية المقدمة للاردن، بالاضافة الى انخفاض حجم تحويلات الاردنيين العاملين في الخارج، قد اسهم في زيادة الاعتماد على الاقتراض الخارجي .

(٢) حجم المديونية الخارجية :

بلغ حجم المديونية الاردنية الخارجية حتى نهاية عام ١٩٨٨م، تسعة مليارات و ٧٦٠ مليون دولار «٩,٨» مليار دولار [١].

---

(١) النائب نوقان الهنداوي، مرجع سابق .

وبالنسبة للرصيد المتراكم غير المسدد من الديون الخارجية، فقد ارتفع بسرعة كبيرة جداً في عقد السبعينيات، وخلال النصف الاول من الثمانينيات، حيث ارتفع من (٦١,٢٩) مليون دينار عام ١٩٧٢م الى (٣٨٢,٧٤) مليون دينار عام ١٩٨٠م، ثم قفز الرصيد المتراكم غير المسدد الى (٦١٦,٦٠) مليون دينار عام ١٩٨٢م، اما في عام ١٩٨٥م فقد بلغ هذا الرصيد (ملياراً و ٥٣ مليون دينار)، أي أن الديون الخارجية غير المسددة قد بلغت في عام ١٩٨٢م عشرة اضعاف حجمها في عام ١٩٧٢م، اما في السنوات الثلاث اللاحقة ١٩٨٥/٨٣م فقد ارتفع رصيد الديون الخارجية بنسبة ٧١٪ (١).

أما اعباء (خدمة) الديون الخارجية (الاقساط والفوائد)، فقد قفزت بشكل كبير لتشكل تحديا جدياً للاقتصاد الاردني، ففي عام ١٩٧٢م كان حجم خدمة الديون لا يتجاوز (٣,٥) مليون دينار، وقد ارتفعت في سنوات الخطة الثلاثية ١٩٧٥/٧٣ الى (١٤,٨) مليون دينار، اما في السنوات الخمس اللاحقة ١٩٨٠/٧٦ فقد بلغت قيمة التسديدات (١٠٧,٤) مليون دينار، وهو اكبر بنحو اربع مرات من حجم التسديدات منذ مطلع الخمسينيات وحتى عام ١٩٧٥م. امـا في السنوات ١٩٨٥/٨١ فـقـد ارتفـعت على النحـو التـالي : (٧٦,٠٤)، (٨١,٢٥)، (٨٠,٣٩)، (٩٢,٧١)، (١٢٠,٣٥) مليـون دينار على التـوالي (٢) وان الاقسـاط، والفـوائد المستحقة على القروض منذ عام ١٩٨٤م وحتى عام ١٩٨٨م بلغت كما يلي : (٣٩١)، (٤٤٦)،(٦٧٧)، (٦٨٨)، (٩٣٣) مليون دولار على التوالي (٣) مع ملاحظة ان التسديدات في عام ١٩٨٨ بلغت (٤٧٨,٤) مليون دينار.

وقد أشار خطاب الموازنة العامة لعام ١٩٩٠م الذي ألقاه وزير المالية في الدورة العادية الاولى لمجلس النواب، الى أن وضع المديونية الخارجية في نهاية عام ١٩٨٨م كان على النحو التالي :

بلغ اجمالي القروض المتعاقد عليها حوالي (١١٧٥٢,٦) مليون دولار، تم تسديد مبلغ (٣٤٤٨,٨) مليون دولار، ليصبح الرصيد القائم غير المسدد حوالي (٨٣٠٣,٨) مليون دولار

---

(١) هاني حوراني، «ازمة الاردن الاقتصادية: جذورها، مظاهرها، وسبل الخروج منها» ، مجلة الاردن الجديد، العددان ٨/٩ ، عمان ، ١٩٨٦، ص ٢٥-٢٦.

(٢) المرجع نفسه ، ص٢٦.

(٣) النائب نوقان الهنداوي ، مرجع سابق .

منها (١٧٩٨,٣) مليون دولار ملتزم به وغير مسحوب، ليصبح الرصيد الصافي غير المسدد حوالي (٦٥٠٥,٥) مليون دولار . والجدول رقم (١) يوضح اوجه استخدام هذه القروض، مع ملاحظة ان الاقساط التي تم تسديدها خلال عام ١٩٨٨، بلغت حوالي (٩٦٣) مليون دولار.

جدول رقم (١)

أوجه استخدام القروض لعام ١٩٨٨ (بالمليون دولار)

البيان	القروض المتعاقد عليها	الرصيد القائم غير المسدد	الرصيد الصافي غير المسدد
قروض مدنية	٤٩١٨,١	٣٨٢٢,٦	٣١٤٦,٨
قروض امن عام	١٥٥,٤	١٣٩,٥	١٣١,٧
قروض عسكرية	٤٥٥,٢	٣٢٣١,٠	٢٤٠٦,١
قروض مكفولة من الحكومة	٢١٢٧,٩	١١١٠,٧	٨٢٠,٩
المجموع العام	١١٧٥٢,٦	٨٣٠٣,٨	٦٥٠٥,٥

المصدر : خطاب الموازنة العامة لسنة ١٩٩٠م

(٣) المديونية والأزمة المالية:

يفترض ان تسهم القروض الخارجية في تطوير، وزيادة الانتاجية، فقد اكدت النظريات الحديثة في التنمية على أهمية التمويل الخارجي في تحقيق معدلات النمو الاقتصادي، والوصول الى اقتصاديات ذاتية النمو، والحركة قادرة على التقدم،وذلك بالاعتماد على الموارد الذاتية [١]، وان مساهمة الديون الخارجية في تحقيق التنمية يعتمد على مدى تأثيرها في مستوى الانتاج الوطني، وفي قدرة الدولة المقترضة على إحداث مدخرات كافية لتمويل مشاريع التنمية، وخدمة اعباء الديون معاً، فاستعمال الديون الخارجية في تمويل البرامج، والمشاريع الاستثمارية، والتنموية يساعد خلال زمن معين على تصحيح الاختلال في الميزان التجاري وصولاً الى دعم وضع ميزان المدفوعات.

(١) جليل فريد طريف، مرجع سابق، ص ١٦.

وفي حالة الاردن، فقد استعملت القروض الخارجية لتمويل مشاريع البنية التحتية ذات الطبيعة غير الانتاجية، لتصبح هذه المشاريع عاجزة عن تغطية نفقاتها من القروض الخارجية، فيزداد اعتماد الحكومة على قروض بشروط أصعب لتغطية القروض المستحقة واعبائها، مما يسبب تزايد المديونية الخارجية، ليرتفع عبء خدمة الديون (أقساط+ فوائد)، حتى اصبح يعادل القيمة الكاملة للصادرات السلعية المحلية في عدد من السنوات (٨٢، ٨٣، ١٩٨٦) كما باتت خدمة هذه الديون الخارجية تعادل ١٦٪ من الناتج المحلي الاجمالي لعام ١٩٨٦، (١) لترتفع هذه الخدمة خلال السنوات (٨٧، ٨٨، ١٩٨٩) الى نسب كبيرة جداً، لتشكل بذلك عنصر استنزاف للموارد المحددة من العملات الصعبة، وبالتالي خلق حالة من عدم الاستقرار في ميزان المدفوعات.

كان على الأردن – حسب خطة التنمية (١٩٨٦ – ١٩٩٠) – ان يقترض من اجل سداد اقساط، وفوائد الديون القائمة، وليس من اجل تأمين الاحتياجات الرأسمالية للتنمية (٢)، فخدمة الديون الخارجية تستهلك حصة كبيرة من قيمة القروض الجديدة، بالاضافة الى ان تفاقم حجم المديونية الخارجية، وعدم استقرار وضع ميزان المدفوعات ، يؤدي الى اختلال الاقتصاد الاردني الخارجي، ويعمق من اختلالاته الداخلية.

لقد أثّرت المديونية الخارجية للاردن بصورة سلبية على الاداء الاقتصادي الكلي في الفترة (١٩٨٨–١٩٨٩)، حيث اوقف العمل بخطة التنمية الخمسية الثالثة (١٩٨٦–١٩٩٠)، واستبدلت ببرنامج تصحيح اقتصادي للأعوام (١٩٨٩–١٩٩٣)، تم اعداده بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي . وكان من ضمن أهداف هذا البرنامج إعادة جدولة القروض الخارجية للتغلب على مشكلة المديونية الخارجية للاردن، والتي وصلت الى مستويات باهظة، وتراكمت أعباؤها بشكل كبير، حيث لم تعد الموارد الوطنية قادرة على خدمتها، فتفاقمت المشكلات في ميزان المدفوعات، وأصبح الاقتصاد الاردني غير قادر على خدمة ديونه،

---

(١) هاني حوراني، «ازمة الاردن الاقتصادية : جذورها، مظاهرها وسبل الخروج منها»، مجلة الاردن الجديد، العدد ١٠، عمان ، ١٩٨٧، ص٤٤.

(٢) تيسير خالد، «اضواء على سياسة التخطيط التنموي في الاردن وعوامل الازمة الراهنة» ، مجلة الاردن الجديد، العددان ١٨/١٧، عمان، ١٩٩٠، ص٤٤.

فالزيادة المتسارعة في حجم المديونية الاردنية الخارجية، واعبائها، وكذلك التغيرات العالمية في اسعار الفوائد، والسياسات الاقراضية، وشروط القروض الخارجية القاسية، والمتشددة(١)، كل هذه الاسباب كانت وراء زيادة حجم المديونية الخارجية للاردن والتي أثّرت على الاداء الاقتصادي بصورة سلبية.

تعتبر المديونية مؤشراً هاماً على احتدام الازمة المالية، والاقتصادية في الاردن، تفرض نفسها على ساحة الاحداث الاردنية، حيث انعكست بآثارها السلبية الخطيرة على جميع شرائح المجتمع الاردني، لذلك احتل شعار المديونية، ومقاومة برنامج التصحيح الاقتصادي، والاتفاق مع صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي مكانة بارزة في الشعارات التي تم طرحها من قبل المرشحين خلال الحملة الانتخابية.

ولكن إلى أي مدى نجح النواب في التصدي لهذه المشكلة الخطيرة تحت قبة البرلمان؟ هذا ما سنحاول الاجابة عنه في الصفحات القادمة .

ب – الاسعار :

بدأ التراجع الاقتصادي في الاردن منذ منتصف الثمانينيات، وفي أواخر عام ١٩٨٨م تعرض الاقتصاد الاردني الى أزمة حادة تركت آثارها السلبية على الاداء الاقتصادي الكلي في فترة ١٩٨٨–١٩٨٩، وكان من اهم مظاهر الأزمة الاقتصادية حدوث الانهيار المالي ، والنقدي المفاجئ، والسريع والذي تمثل في النقص الحاد، والشديد في احتياطي المملكة من العملات الصعبة لدى البنك المركزي، وبسبب عدم توفر العملات الصعبة لتغطية الطلب المحلي على هذه العملات، فقد ادت تفاعلات العرض، والطلب في السوق النقدي الى انخفاض سعر صرف الدينار الاردني بالنسبة للعملات الصعبة بصورة مستمرة(٢).

يمثل انخفاض سعر صرف الدينار تعبيراً عن الخلل المالي المتمثل في نضوب احتياطيات المملكة من الذهب، والعملات الصعبة، كما ان التغير في اسعار صرف العملة يؤثر على الاوضاع الاقتصادية الداخلية، وعلى جميع المتغيرات المالية، والنقدية، كالاجور، والاسعار،

---

(١) جليل فريد طريف، مرجع سابق ، ص٩٥.

(٢) د. محمد عميرة، البطالة في الاردن: أبعاد وتوقعات ١٩٩١، الجمعية العلمية الملكية، عمان، ايلول ١٩٩٢،ص١١.

وتكاليف المعيشة، وغيرها؛ فالزيادة التي حصلت على قيمة الصادرات الوطنية عام ١٩٨٩م، كانت ناتجة عن الارتفاع الكبير في أسعارها الذي وصلت نسبته الى ٥٦,١٪ ، فجاءت هذه النسبة الكبيرة نتيجة انخفاض قيمة الدينار الاردني وتغير سعر صرفه، ولم تكن ناتجة عن الزيادة في كمية الصادرات [١]. اضافة الى ان ارتفاع الاسعار الناتج عن انخفاض سعر صرف الدينار أدى الى حدوث ارتفاع متواصل، ومستمر في معدلات تكاليف المعيشة بجميع مكوناتها، فخلال السنوات الخمس الماضية ارتفعت اسعار المواد، والسلع المختلفة بنسبة ٣٠٪ بالمقارنة مع اسعار عام ١٩٨٠م، فارتفعت اسعار المواد الغذائية بنسبة ٢١٪، كما ارتفعت اسعار اللحوم، والدواجن بنسبة ٢٤,٥٪ ، وكذلك ارتفعت اسعار منتجات الالبان ، والبيض، والزيوت بنسبة ٢٧,٧٪، اما السجائر فقد ارتفعت بنسبة ١٠١,١٪ في حين ارتفعت اسعار الملابس، والاحذية بنسبة ٣٨,١٪، ومن ناحية اخرى، ارتفعت إيجارات المساكن بنسبة ٣١,١٪ والنقل والمواصلات بنسة ٥٥٪ [٢]. ان ارتفاع الاسعار بنسبة ٣٠٪ يعني ان القيمة الشرائية الحقيقية للدخول الثابتة قد انخفضت، او أصبحت اقل مما كانت عليه في بداية الثمانينيات بمقدار ٣٠٪ على الاقل.

لقد بدأت حقائق الوضع الاقتصادي تظهر في النصف الثاني من الثمانينيات، الى ان انفجرت الازمة عام ١٩٨٨م، وبدأت الاسعار بالارتفاع الجنوني لتنعكس بآثارها السلبية على الفئات، والشرائح الاجتماعية الاقل دخلاً في المجتمع ، وعلى أثر هذه الازمة وقعت الحكومة الاردنية في شهر نيسان من عام١٩٨٩م اتفاقية مع صندوق النقد الدولي، والتزمت ببرنامج تصحيح اقتصادي [٣]، يقدم الصندوق على أساسه دعماً لاحتياطات الاردن من العملات الصعبة، ومساعدته لاعادة جدولة ديونه،كما يشمل البرنامج ايضاً شروطاً حول ايرادات الخزينة، ونفقاتها، كذلك ميزان المدفوعات، والعجز المسموح به في كل منهما، كما يشمل الدعم برنامجاً مالياً، وإدارياً من البنك الدولي لاعادة هيكلة الاقتصاد الاردني، لكي يتمكن من التكيف مع الظروف المالية، والاقتصادية الجديدة.

---

(١) – حيدر رشيد،دراسات في الاقتصاد والقضايا العمالية،الطبعة الاولى، (د.ن.)عمان، ١٩٩٢، ص١٥.

(٢) – هاني حوراني «ازمة الاردن الاقتصادية : جذورها، مظاهرها وسبل الخروج منها»، مرجع سابق، ص٣١.

– النائب هشام الشراري ، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ١ كانون الثاني، ١٩٩٠م.

(٣) – حيدر رشيد ، مرجع سابق ، ص ٩.

لقد ارتفعت الارقام القياسية لتكاليف المعيشة في الاردن الى حوالي (٢٠٠٪) بين عامي ١٩٧٢ و ١٩٨٢، فانخفضت القيمة الحقيقية للأجور الثابتة الى حوالي نصف القيمة التي كانت في مطلع السبعينيات، فمثلاً انخفض متوسط الاجر الشهري الفعلي لموظفي القطاع العام من (٦١) ديناراً عام ١٩٧٠م الى (٢٧,٩) ديناراً عام ١٩٧٧م. اي بنسبة انخفاض قدرها (٥٤٪) مقومة بأسعار عام ١٩٧٠م [1] وان تفاقم وتعاظم الاتجاهات التضخمية في الاقتصاد الاردني يفُقد العملة المحلية الكثير من قوتها الشرائية الفعلية؛ فترتفع معدلات تكاليف المعيشة، كما حصل بين عامي ١٩٧٢و ١٩٨٢، كذلك سجل التضخم النقدي ارتفاعاً حاداً خلال فترة الثمانينيات، فحدثت مشكلات اقتصادية، ومالية كان اهمها : انخفاض القيمة الفعلية للأجور، اذ ارتفعت الارقام القياسية لتكاليف المعيشة من (١١٥,٧) ديناراً عام ١٩٨٢ الى (١٣٣,٧) ديناراً عام ١٩٨٨م؛ اي بنسبة زيادة مقدارها (١٥,٥٪) [2] كما هي موضحة في الجدول التالي .

جدول رقم (٢)

الرقم القياسي لتكاليف المعيشة ١٩٨٢–١٩٨٨ بالدينار

السنة	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨
الرقم القياسي	١١٥,٧	١٢١,٥	١٢٦,٢	١٣٠	١٣٠	١٢٩,٦	١٣٣,٧

المصدر: حيدر رشيد، دراسات في الاقتصاد والقضايا العمالية، الطبعة الاولى، (د.ن.)، عمان ١٩٩٢، ص ٩٧.

مع ملاحظة ان الرقم القياسي لتكاليف المعيشة ارتفع خلال عام ١٩٨٩م بمعدل ٢٥,٨٪ عن العام الذي سبقه [3].

ادى انخفاض سعر صرف الدينار الى ارتفاع نسبة التضخم، ومن ثم انخفضت القيمة الفعلية للأجور، حيث بلغت نسبة هذا الانخفاض ٣٧٪ عام ١٩٨٩م بالنسبة للدولار الامريكي.

(١) هاني حوراني، «ازمة الاردن الاقتصادية : جذورها، مظاهرها وسبل الخروج منها»، مجلة الاردن الجديد، العددان ٨/٩، عمان، ١٩٨٦، ص ٢٨–٢٩.

(٢)حيدر رشيد ، مرجع سابق ، ص ٩٧.

(٣) المرجع نفسه ، ص ١٥.

ويمكن القول بان الأجور اصبحت لا تعكس القيمة الحقيقية للعمل، كما انها لا ترتبط بالانتاجية، او تكاليف المعيشة، وارتفاع الاسعار. كما ترتب على النمو التضخمي انخفاض في الدخول الفعلية خاصة عند الفئات، والشرائح ذات الأجور الثابته، فعلى سبيل المثال : اشارت الدراسة التي اجريت في منتصف ١٩٨١م عن توزيع الدخل في منطقتي عمان، والزرقاء، الى ان الأسر الاردنية التي تحقق دخلاً شهرياً يتراوح بين (٥٠) ديناراً و (١٠٠) دينار تعادل ٣٠٪ من السكان، وان هناك ٦,٢٪ من السكان ممن تتراوح دخولهم بين (٤٠٠)دينار و(١٠٠٠) دينار شهرياً، يحصلون على حوالي ٢٠٪ من الدخل الاجمالي[١].

كما اشارت دراسة اخرى اجريت سنة ١٩٨٥م الى ان الأسر الاردنية التي لا يصل دخلها الى (١٠٠) دينار بلغت حوالي ٢٠,٥٪، وان نسبة الأسر التي يتراوح دخلها الشهري بين (١٠٠) دينار و(٢٠٠) دينار قد بلغت ٤٧,٩٣٪ في حين ان الاسر التي يتراوح دخلها الشهري من (٢٠٠)-(٥٠٠) دينار لا تزيد عن ٢٤,٢٥٪ وان الأسر التي يزيد دخلها الشهري عن (٥٠٠) دينار لا تتعدى نسبتها ٧,٣٢٪ [٢] وتدل هذه النسب المتفاوتة على تزايد الخلل في عملية توزيع الدخول، وتردي مستويات المعيشة لمعظم شرائح المجتمع الاردني .

لقد شهد الاردن ارتفاعاً كبيراً، وسريعاً لعدد السكان الذين يعانون من ظاهرة الفقر، فقد ازداد حجم هذه الظاهرة بنسبة ١٠٠٪ بين عامي ١٩٧٧م، ١٩٨٠، ثم تضاعف هذا الحجم مرة اخرى بين مطلع الثمانينيات، ومنتصفها. واستمرت قاعدة الفقر في الاتساع ايضاً. حيث بلغت نسبة الأسر التي تقف على حافة الفقر، من حيث مستوى دخولها حوالي ٤٨٪ من اجمالي السكان. وان حوالي ٧٠٪ من شرائح المجتمع الاردني تعاني من الفقر المطلق والنسبي[٣].

وحين نقول ان موضوع الاسعار هو الذي تسبب في انفجار الازمة، والاحداث في الاردن عام ١٩٨٩م، فمن الطبيعي ان يحتل شعار محاربة الغلاء قمة شعارات الحملة الانتخابية التي تم طرحها من قبل النواب. ويبقى السؤال: الى اي مدى نجح النواب في معالجة هذا الموضوع الحيوي؟ هذا ما سنحاول الاجابة عليه في هذا البحث.

---

(١) هاني حوراني «ازمة الاردن الاقتصادية : جذورها، مظاهرها وسبل الخروج منها»، مجلة الاردن الجديد، العدد ١٠، عمان ١٩٨٧، ص ٣٢.

(٢) حيدر رشيد، مرجع سابق ، ص ٩٦.

(٣) هاني حوراني ، مرجع سابق ، ص ٣٢.

ج- الفساد المالي والاداري :

لم يكن الفساد مجرد حادثة بسيطة او عابرة، بل اصبح ظاهرة يشكو منها ابناء المجتمع، وعند تحليل الظروف، والاحوال الاجتماعية التي تسببت في انتشار هذه الظاهرة، سنجد ان هناك نقطة تحول مهمة طرأت على تركيبة المجتمع الاردني في منتصف السبعينيات تمثلت في فورة النفط، والاستغراق في الاستهلاك، والكسب السهل، حيث بدأت تبرز ظواهر غير مألوفة في المجتمع الاردني. فحصل اختلال عميق في القيم، والمبادئ السلوكية، والاجتماعية، اخذت تغزو الاجهزة المالية، والادارية في الدولة [1] وضمن هذا المناخ غير السليم انتشرت، وتغلغلت ظاهرة الفساد في مؤسسات الدولة.

لقد شكلت ظاهرة الفساد المالي، والاداري المحور الاساسي الذي تدور حوله الازمة الاقتصادية، والنقدية التي يعاني منها الاردن، فعندما حصل الانهيار المالي سنة ١٩٨٩م، وما تبعه من اضطرابات، واحتجاجات شعبية، اصبح تركيز ابناء المجتمع الاردني منصّباً على ضرورة معالجة الفساد، واقامة المؤسسات الرقابية، والقانونية. وإشاعة ، وإرساء قواعد النهج الديمقراطي في مختلف اوجه الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية. بالاضافة الى افساح المجال للمشاركة، والرقابة الشعبية من اجل تطهير اجهزة، ومؤسسات الدولة من الفساد. لأن غياب الرقابة المؤسسية التي يوفرها الدستور، وغياب الرقابة الشعبية التي يوفرها المناخ الديمقراطي،يؤديان بالضرورة الى فساد مالي واداري، حيث يتعاظم ويتفاقم هذا الفساد مع مرور الوقت حتى تشمل اثاره شرائح المجتمع الاردني كافة. مما يجعل المعاناة منه قضية وطنية كبيرة، وملحة [2].

لقد تحملت الخزانة اعباء كثيرة، نتيجة لاتخاذ اجراءات وقرارات مهمة، وخطيرة في غياب روح المسؤولية، وفي غياب المراقبة، والمساءلة؛ فالتوسع المفرط في الانفاق الحكومي، واتباع السياسات المالية التوسعية من خلال الاستدانة من المصادر الخارجية في ظل شروط سداد مجحفة، ومكلفة، ادى الى تفاقم حجم المديونية الخارجية، وزيادة اعباء خدمة الديون، والعجز عن سداد الاقساط، والفوائد على القروض الخارجية، مما ادى الى استنزاف موارد البلاد المحدودة. فتضاعفت الضغوط على موجودات الدولة من العملات الصعبة، والتي زعزعت

---

(١) النائب حسني الشياب، جريدة صوت الشعب، عمان، ١١-اب- ١٩٩٢.

(٢) وهيب الشاعر « الاردن في بداية ١٩٩٠» مجلة الندوة ، مجلد ٢، عدد٢، عمان، ايار -١٩٩٠، ص٥.

الاستقرار المالي، وادت الى اضطراب الاحوال، والاوضاع النقدية في الاردن. فقد قامت الحكومات الاردنية في السنوات السابقة بالتوسع في الانفاق على العديد من المشاريع المتعثرة من خلال الارتفاع الفاحش لتكاليف تلك المشاريع. فعلى سبيل المثال، وصلت تكلفة مشروع اسكان ابو نصير (٧٢) مليون دولار بدلاً من (٤٠) مليون دولار، وهي قيمة احالة عطائه. في حين وصلت تكلفة مشروع اسمنت الجنوب الى (٢٥٠) مليون دولار بدلاً من (٥٠) مليون دولار كما خطط له الخبراء المختصون، وقد تمت تغطية التكاليف من خلال القروض الخارجية (١). ولو ان الانفاق التنموي لتلك المبالغ المقترضة صرفت على مشاريع تنموية، وانتاجية نافعة، لساهمت في تحقيق الاكتفاء الذاتي لاحتياجات الناس من غذاء، ومسكن، وملبس، وغير ذلك من مستلزمات الحياة الضرورية.

بالاضافة الى العديد من قضايا الفساد التي استنزفت الكثير من اموال، وموارد الدولة، كقضية بيع احتياطات الذهب، وقضية طريق الازرق الجفر، ومستوردات وزارة التموين من الأرز، واللحوم، والشعير، وبناء ومعدات سجن سواقة، ومدينة الملاهي في الجبيهة، واجازة مواد مستوردة ، او مصّنعة محليا لم تكن صالحة مخبريا، اضافة الى قضية بنك البتراء وغيرها من القضايا التي حملت الخزانة الاردنية اعباء كثيرة (٢). فاصبح الاقتصاد الاردني يعاني من ازمة اقتصادية حادة تمثلت في تراجع سعر صرف الدينار الاردني، وانخفاض معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الاجمالي بنسبة عالية وصلت الى ٩،١٪ في عام ١٩٨٩ مقارنة مع نسبته البسيطة عام ١٩٨٨. وكذلك ارتفاع معدلات التضخم، وارتفاع تكاليف المعيشة، وانتشار ظاهرة البطالة وغيرها من الاختلالات الداخلية والخارجية التي انعكست باثارها الاقتصادية والمالية سلباً على المشاريع التنموية والانتاجية في الاردن.

وعليه، فقد شكل موضوع محاربة الفساد احد العناصر الرئيسة التي اشترك فيها معظم النواب عند طرحهم لشعاراتهم خلال مرحلة الترشيح للانتخابات، لما لهذا الموضوع من علاقة قوية وارتباط وثيق بازمة الاردن الاقتصادية، والنقدية، فكان التركيز عند طرح الشعارات منصبا على مكافحة الفساد، والتسيب، ومحاسبة الفاسدين وعدم التهاون مع الذين اغرقوا البلاد بالمديونية الكبيرة، وغيرها من المشاكل المالية.

---

(١) النائب نوقان الهنداوي ، مرجع سابق .

(٢) مجلة الافق، العدد ١٥، عمان ، ١٢-اب-١٩٩٢، ص ١٦.

د٠ البطالة :

تعتبر البطالة من التحديات التي واجهت الاقتصاد الاردني، لما يترتب عليها من اثار اقتصادية، واجتماعية، وديموغرافية، وسياسية سلبية. وقد اكتسبت هذه الظاهرة اهمية خاصة من قبل المسؤولين، والباحثين، والمخططين، نظرا لتفاقمها، واستفحال خطرها وعواقبها على المجتمع الاردني بكل فئاته، وشرائحه. فانتشار ظاهرة البطالة لا بد ان يؤدي الى تفاقم معدلات الجريمة، واتساع نطاقها، فتصبح الفرصة مواتية لحدوث مخاطر اجتماعية، واخلاقية، واقتصادية قد يتهدد معها الامن والاستقرار الوطني.

فقد طرأت تغيرات مختلفة على نسب البطالة في سوق العمل الاردني بحيث تفاوتت بشكل كبير في ضوء الظروف الاقتصادية التي مرت بها البلاد خلال الفترة (١٩٦٨-١٩٨٩)، وادى تراجع النشاط الاقتصادي في الاردن منذ منتصف الثمانينيات الى ظهور مشكلة البطالة، فتسارعت معدلاتها، وزادت نسبتها، فاصبحت احدى المشكلات الرئيسة التي يعاني منها المجتمع الاردني. وقد تفاعلت عدة عوامل، وظروف داخلية، وخارجية لتحدد حجم البطالة، وتفاوتها من فترة لأخرى في ضوء تغيرات الطلب الداخلي، والخارجي على القوى العاملة الاردنية، اضافة الى تطور عرضها في سوق العمل المحلي. فتأثرت معطيات سوق العمل بالتغيرات، والظروف التي مر بها الاردن منذ عام ١٩٤٨ وبالاوضاع الاقتصادية التي سادت الدول العربية المجاورة، فساهمت هذه التغيرات في ابراز عناصر سوق العمل الاردني حتى عام ١٩٨٩.

اما عن نسبة البطالة في الاردن، فان الجدول رقم (٣) يبين بانها قد وصلت الى معدل ١١,٧١٪ سنويا خلال فترة ما بعد حرب عام ١٩٦٧، وما تبعها من احداث اثرت سلبا على الاداء الاقتصادي ما بين عامي (١٩٦٨-١٩٧٣). وفي فترة الازدهار الاقتصادي المتمثلة في تسارع معدلات النمو خلال (١٩٧٤-١٩٨٣)، اخذت نسبة البطالة في الانخفاض، حيث وصلت معدل ٣,٣٪ سنويا خلال (١٩٧٦-١٩٨٢). ويمكن القول ان هذه الفترة قد شهدت تشغيلاً شبه كامل في سوق العمل الاردني، غير ان نسبة البطالة عادت في منتصف الثمانينيات للأرتفاع نتيجة لتراجع النشاط الاقتصادي في الاردن، وبالتالي انخفاض الطلب على القوى

العاملة. فأرتفعت الى ٨٪ في عام ١٩٨٦، والى ١٠,٣٪ في عام ١٩٨٩ ... وبذلك ارتفع عدد المتعطلين (من حوالي ١٧ الفاً في عام ١٩٨١ الى نحو ٦٠ الفاً عام ١٩٨٩) [١].

جدول رقم (٣)

تقديرات المتعطلين ومعدل البطالة ١٩٦٨-١٩٨٩

السنة	جملة المتعطلين (الف)	معدل البطالة (٪)
١٩٦٨	٢٧,٧	٩,٩
١٩٧٢	٤٥,١	١٤,٠
١٩٧٣	٣٦,٨	١١,١
١٩٧٦	٥,٩	١,٦
١٩٨١	١٧,٠	٣,٩
١٩٨٢	١٩,٤	٤,٣
١٩٨٦	٤٢,٩	٨,٠
١٩٨٧	٤٦,٤	٨,٣
١٩٨٨	٥٠,٣	٨,٩
١٩٨٩	٦٠,٠	١٠,٣

المصدر : د. كامل ابو جابر، د. صالح الخصاونة د.ماتيس بويه، سوق العمل الاردني: تطوره وخصائصه، سياساته، وافاقه المستقبلية ، دار البشير، عمان، ١٩٩١، ص ١٤٨.

وقد اشرنا الى ان البطالة لا يمكن عزوها لسبب واحد فقط، بل لعدة اسباب وعوامل اقتصادية واجتماعية وديموغرافية داخلية وخارجية، تنعكس على سوق العمل وتحدث فيه خللاً بين العرض والطلب.

ويمكن تلخيص الاسباب التي ادت الى ظهور مشكلة البطالة في الاردن بما يلي : [٢].

(١)- تراجع وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي في الاردن خلال (١٩٦٨- ١٩٧٣) ومنذ منتصف الثمانينيات حتى عام ١٩٨٩.

---

(١) – د. كامل ابو جابر، د. صالح خصاونة د.ماتيس بويه، سوق العمل الاردني : تطوره وخصائصه، سياساته، وافاقه المستقبلية، دار البشير، عمان، ١٩٩١، ص١٤٨.

(٢) – وزارة التخطيط، البطالة والخصائص الرئيسة للمتعطلين، عمان، اذار، ١٩٩٣.

– محمد عميرة ، مرجع سابق ، ص ٧٢-٨٤.

(٢)- استمرار ارتفاع النمو السكاني بمعدلات عالية نسبياً بلغت ٣,٣٪ سنوياً خلال الفترة ١٩٦٨-١٩٨٩.

(٣)- تراجع الطلب الخارجي على الايدي الاردنية، خاصة من قبل دول الخليج العربي بسبب الركود الاقتصادي الذي اثر على المنطقة منذ بداية الثمانينيات.

(٤)- العمالة الوافدة التي ساهمت في رفع نسب البطالة في الاردن، خاصة مع انعدام ضبط عملية دخولهم. مما ادى الى خلق منافسة على الوظائف الشاغرة بينها وبين القوى العاملة الاردنية.

(٥)- عدم مواءمة مخرجات نظام التعليم مع متطلبات سوق العمل.

(٦)- عدم وجود سياسة واضحة للأجور، مما يسهل عملية المنافسة بين العامل الوافد والعامل الاردني.

(٧)- الاقبال المتزايد للأناث على المشاركة في قوة العمل، مما زاد في حجم العرض من القوى العاملة.

(٨)- اسباب اخرى، يمكن اجمالها في الأجر غير المناسب، والعمل غير المناسب لأصحاب الاختصاص، واسباب صحية عارضة، وعدم موافقة الاهل، وظروف العمل غير المناسبة ... الخ.

يترتب على تفشي ظاهرة البطالة حدوث مشاكل ومخاطر اقتصادية واجتماعية، وسياسية قد تؤثر وتهدد الامن والاستقرار الوطني، خاصة وانها مرتبطة بالمورد البشري الذي يعتبر من اهم الموارد في الاردن، وان تعطل هذا المورد سيؤثر سلباً على الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الاردني، وسيحرم الكثير من الأسر من الحصول على الاموال اللازمة لتغطية تكاليف المعيشة، فعدم حصول المواطن على عمل أو وظيفة تساعده في تحمل مصاريف الحياة، يترتب عليه خلق مشاكل كثيرة للمجتمع، لذلك ظهر الاهتمام بمشكلة البطالة وعلى جميع المستويات.

ولمعرفة حجم الاضرار، والصعوبات التي يمكن ان تواجه المجتمع الاردني بسبب انتشار البطالة، لا بد من استعراض أهم الاثار الاقتصادية، والاجتماعية السلبية التي يسببها انتشار هذه الظاهرة الخطيرة.

أ- الاثار الاقتصادية [1]

١- انخفاض الانتاج : ان عدم مساهمة ومشاركة القوى العاملة، وهي من اهم عناصر الانتاج في عملية التنمية الاقتصادية يؤدي الى انخفاض الناتج المحلي الاجمالي بقدر مستوى انتاجية العمالة المعطلة.

٢- انخفاض ايرادات الدولة : فعندما نجد شخصاً عاطلاً عن العمل، فإنه سوف يحرم خزينة الدولة من الايرادات الضريبية: ضريبة الدخل والارباح، التي يمكن ان تجنى من هذا الشخص لو انه كان عاملاً او موظفاً منتجاً.

٣- انخفاض مستوى الأجور : ان وجود اعداد كبيرة من الاشخاص العاطلين عن العمل يؤدي الى انخفاض مستوى الأجور، لان زيادة العرض من القوى العاملة يشجع اصحاب العمل على عرض اجور قليلة .

٤- الانفاق على التعليم وتكاليف المعيشة: ونعني به عدم توجيه التعليم ليتناسب مع احتياجات سوق العمل مما يؤدي الى حدوث هدر للاموال والكفاءات.

٥- تكلفة اعالة الشخص العاطل عن العمل: وتبرز هذه المشكلة من خلال الانفاق على الشخص العاطل عن العمل من قبل اسرته: مصروف جيب، مأكل، ملبس، عناية صحية ... الخ. فتصبح هذه التكلفة - باعتبارها مصاريف استهلاكية - عبئاً على الأسرة وعلى المجتمع.

ب - الاثار الاجتماعية [2]

١ - ان للبطالة تأثيراً سلبياً على الحالة النفسية والسلوكية للشخص العاطل عن العمل، فقد يراوده الشعور بالاكتئاب وعدم الثقة بالنفس، وقد يشعر بانه اصبح عالة على اسرته ومجتمعه، لانه انسان غير منتج، فتحبط معنوياته وطموحاته، ويصبح سلوكه عرضة للانحراف، فتتنامى مخاطر البطالة في مظاهر الاضطرابات الاجتماعية والنفسية التي قد تؤدي الى تفاقم معدلات الجريمة بما ينعكس سلباً على النواحي الامنية والاجتماعية والاخلاقية في المجتمع.

---

(١) المرجع نفسه، ص٨٥-٩٠.

(٢) المرجع نفسه، ص ٩٠-٩٩.

٢- تتسبب البطالة في تدني مستوى المعيشة لانها تؤثر سلباً على مصادر الدخل، فالشخص الذي لا يملك وظيفة، لا يملك مصدر رزق، وبالتالي سيحرم من الحصول على الاموال اللازمة لتغطية تكاليف المعيشة، وبالتالي تنخفض قدرته الانفاقية مما يؤدي الى تدني مستوى معيشته.

٣- تؤثر البطالة سلباً في موضوع تعليم الابناء من خلال عدم القدرة على دفع تكاليف الدراسة.

٤- تؤثر البطالة سلباً في الحالة الصحية للشخص العاطل عن العمل من خلال عدم قدرته على تأمين الرعاية الصحية اللازمة.

٥- ولا ننسى ان البطالة تؤدي الى تدني نوعية السكن.

وحتى تتضح الصورة ونتعرف الى الحجم الفعلي والحقيقي لمشكلة البطالة التي يعاني منها الاردن، ومدى الخطورة التي يمكن ان تترتب على انتشارها بين فئات المجتمع الاردني وشرائحه المختلفة. لا بد من الاشارة الى معدلات ونسب البطالة من خلال التركيز على معيار الفئة العمرية (الجدول رقم ٤) ومعيار المستوى التعليمي (الجدول رقم ٥) لما لهذين المعيارين من أهمية في كشف الابعاد الاقتصادية والاجتماعية الخطيرة على الاردن جراء تعطل اعداد كبيرة من القوى العاملة المنتجة .

ولبيان معدلات البطالة حسب الفئة العمرية والمستوى التعليمي ، فإنني سوف اعتمد نتائج مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر الذي اجرته دائرة الاحصاءات العامة سنة ١٩٨٧.

يبين الجدول رقم (٤) ان معدلات البطالة قد ارتفعت في فئات الاعمار الصغيرة (١٥-١٩)،(٢٠-٢٤)، (٢٥-٢٩) حيث بلغت ١٨,٥٪، ٢٤,٣٪، ١٣,٨٪ على التوالي من اجمالي المتعطلين، وان المتعطلين في الفئة العمرية (١٥-١٩) وهم من صغار السن يشكلون نسبة كبيرة بلغت ١٨,٥٪ وهنا تكمن الخطورة، لان المتعطلين في هذه الفئة يفترض انهم طلاب مدارس، ويمكن ان نعزو سبب هذه النسبة الكبيرة عند هذه الفئة الى الصعوبات المالية والاقتصادية التي تعاني منها اسر هؤلاء المتعطلين، والتي تضطرهم الى زج ابنائهم في سوق العمل في هذه السن المبكرة، فيضطر هؤلاء المتعطلون الى ترك مدارسهم من اجل مساعدة اسرهم .

جدول رقم (٤)

معدل البطالة حسب فئات العمر

فئة العمر	نسبة البطالة (٪)
١٥-١٩	١٨,٥
٢٠-٢٤	٢٤,٣
٢٥-٢٩	١٣,٨
٣٠-٣٤	٧,٦
٣٥-٣٩	٧,٤
٤٠-٤٤	١٠,٠
٤٥-٤٩	١١,٥
٥٠-٥٤	١٢,٨
٥٥-٥٩	١٢,٨
٦٠-٦٤	١٢,٣
٦٥ فاكثر	١٠,١

المصدر : دائرة الاحصاءات العامة، «مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر» عمان، ١٩٨٧.

جدول رقم (٥)

معدل البطالة حسب المستوى التعليمي

المستوى التعليمي	نسبة البطالة (٪)
امي	١١,٠
ملم	١٢,٨
ابتدائي	١٥,٨
اعدادي	١٥,٠
دبلوم مهني	١٩,٥
ثانوي	١٥,٤
كلية متوسطة	٢٢,٠
جامعي	١٤,١
دراسات عليا	٨,٩

المصدر: دائرة الاحصاءات العامة، «مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر»، عمان، ١٩٨٧.

ويبين الجدول رقم (٤) ايضا ان معدلات البطالة في الفئتين(٢٠-٢٤)، (٢٥-٢٩) مرتفعة ايضا، لان غالبية خريجي المرحلة الثانوية وكليات المجتمع والجامعات يقعون ضمن هاتين الفئتين.

كذلك يبين الجدول رقم (٥) بان معدلات البطالة تكمن عند الطلبة في مستويات الدبلوم المهني والثانوية العامة وكليات المجتمع وخريجي الجامعات من حملة البكالوريوس، وهذا دليل على ان البطالة تكمن في الغالب بين الشباب الذين يتمتعون بمؤهلات وكفاءات جيدة قد تجعل منهم اصحاب طاقات انتاجية عالية تشارك وتساهم في دعم عملية التنمية الاقتصادية.

ولا بد ان يترتب على معاناة تلك الفئات الشابة هدر للاموال والطاقات، بالاضافة الى حرمان المجتمع من طاقاتهم وجهودهم من خلال المشاركة في المشاريع الانتاجية والتنموية، كما يصبح هؤلاء الشباب عرضة للانحراف، لان اثار البطالة السلبية سوف تنعكس على تربيتهم مما يؤثر في سلوكهم وتصرفهم بشكل سلبي. فكلما ارتفعت نسبة البطالة عند فئة عمرية معينة. كلما كانت هذه الفئة عرضة اكثر من غيرها للاثار السلبية التي يمكن ان تسببها البطالة.

٢- في المجال السياسي :

أ- الاحكام العرفية والقوانين الاستثنائية

ان العديد من دساتير دول العالم تعطي السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية، لمعالجة الظروف، والاوضاع الخطيرة التي تمر بها الدولة، حيث تتضمن دساتير تلك الدول مواد تنص على اعلان حالة الطوارئ، وتطبيق الاحكام العرفية في ظروف استثنائية، كأن تكون البلاد مهددة في كيانها، بسبب خطر الحرب، او قيام غزو خارجي، او بسبب اضطرابات وقلاقل داخلية قد يتهدد معها الامن والاستقرار، كحدوث تمرد او انقلاب او اية ظروف طارئة تتطلب اتخاذ اجراءات سريعة لمواجهة الوضع، كوقوع الزلازل والفيضانات[1]. لان التقيد، والالتزام بالاجراءات الرسمية، والروتينية، قد يأخذ وقتاً طويلاً مما يؤدي الى تفاقم حدة الاوضاع

(١) د. سليمان صويص، «انعكاس مفاهيم قوانين الطوارئ والاحكام العرفية على القوانين العادية في مجال الحريات العامة وحقوق الانسان: مثال الاردن»، مجلة الاردن الجديد، العدد ١٤، عمان،ص١٣٩.

الطارئة وزيادة خطورتها. فالمقصود من الاحكام العرفية تقوية الحكومة، وتحريرها من بعض القيود التي وضعت لتنظيم الحالات الاعتيادية، وذلك الى الحد اللازم لمجابهة الحالة الاستثنائية، وقد منح المشرع الأردني السلطة التنفيذية سلطات استثنائية لمعالجة الاوضاع الطارئة، كقانون الدفاع لعام ١٩٣٥ ونظام الدفاع رقم (١) و(٢) لعام ١٩٣٩ وكذلك الاحكام العرفية.

بالنسبة الى قانون الدفاع، فقد نصت المادة (١٢٤) من الدستور على ما يلي [١]: .

« اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن. ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء».

اما بالنسبة للاحكام العرفية ، فقد نصت المادة (١٢٥) من الدستور على ما يلي : [٢]

١- في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها ان التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة، فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء ان يعلن بإرادة ملكية الاحكام العرفية في جميع انحاء المملكة او في اي جزء منها.

٢- عند اعلان الاحكام العرفية للملك ان يصدر بمقتضى ارادة ملكية اية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن احكام اي قانون معمول به، ويظل جميع الاشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على اعمالهم ازاء احكام القوانين الى ان يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية .

اعلان الاحكام العرفية :

في ٢٥ نيسان ١٩٥٧ أوعز جلالة الملك الى ابراهيم هاشم بتشكيل حكومة جديدة، لمعالجة الموقف الحرج الذي يمر به الاردن، بعد ان اخذت الاحزاب بتنظيم التظاهرات

(١) د. سالم الكسواني، مرجع سابق، ص٢٤٨-٢٤٩.

(٢) المرجع نفسه، ص٢٤٩.

والاضرابات، مما اوقع البلاد في فوضى وقلق. وقد جاء في كتاب التكليف ما يلي :

« تعلمون دولتكم ان بلادنا العزيزة تجتاز في هذه الايام ظرفا عصيبا، من جراء الاعمال التي قامت بها فئات لا تقدر مسؤولياتها نحو بلادها ومواطنيها، مما يهدد السلامة العامة، ويشيع الفوضى والاضطراب، ويعرض سلامة البلاد لاشد الاخطار. لهذا فإنا نأمل من دولتكم اتخاذ جميع الاجراءات التي تكفل صيانة الوطن من الخطر، وحماية اهله من العبث والفساد»[1].

وبعد ان تسلمت وزارة ابراهيم هاشم مقاليد الحكم، قررت اعلان الاحكام العرفية في جميع انحاء المملكة بعد ان فوضها جلالة الملك باتخاذ ما تراه مناسبا من الاجراءات. وقد منحت تعليمات الادارة العرفية للحاكم العسكري العام، ولمساعديه، وللحكام العسكريين المحليين الحق بالقاء القبض على اي شخص، وتفتيشه، وتوقيفه، وحجزه للمدة التي يرونها في اي مكان من المملكة، وبدخول المنازل، والمساكن، والمحلات الاخرى، والتحري فيها وتفتيشها في اية ساعة من ساعات الليل والنهار (م٤)، وتكون مثل هذه الاوامر نافذة في الحال، ولا تتبع اي وجه من وجوه الطعن امام اية محكمة (م٥)، ووفقا لنص المادة السادسة، تشكل في المملكة محاكم عرفيه عسكرية لمحاكمة الاشخاص الذين يساقون اليها، ولا تتقيد هذه المحاكم في جميع اجراءاتها بقانون اصول المحاكمات الجزائية، او قانون البينات (م١٥)، وتعتبر احكامها بعد التصديق عليها قطعية وتنفذ على الفور، ولا تخضع للطعن امام اية محكمة (م١٩) [2]، وهذا يعني تعطيل صلاحية القضاء الاداري في الاردن، اي صلاحية محكمة العدل العليا، ما عدا ما يختص في الطعون الخاصة بانتخاب المجالس البلدية والمحلية والادارية.

واستمر تطبيق الاحكام العرفية حتى نهاية تشرين الثاني ١٩٥٨، كما اعلنت الاحكام العرفية مرة اخرى في ٥ حزيران ١٩٦٧ بسبب الحرب (العربية - الاسرائيلية)، على اعتبار ان هذه الاحكام تستمد مشروعيتها من الظروف القاهرة او الطارئة التي تمر بها البلاد.

أثر إعلان الأحكام العرفية على الحريات العامة :

ان حدوث أي طوارئ خطيرة تهدد امن واستقرار الدولة يبرر اعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية لمعالجة الوضع الطارئ، وان تعليمات الادارة العرفية لا تعني تعطيل

---

(١) منيب ماضي وسليمان موسى ، مرجع سابق ، ص ٦٧٧.

(٢) د. محمد سليم محمد غزوي، مرجع سابق ، ٦٧٧.

ممارسة الحريات الاساسية للمواطنين، او الغاء حقوقهم الطبيعية. ويجب ان تمارس هذه التعليمات الى الحد اللازم لمجابهة الحالة الطارئة فقط، والى الوقت الذي تزول فيه الاسباب التي استدعت اللجوء الى إعلان الصلاحيات الاستثنائية (١).

وقد عاش الاردن لفترة طويلة في ظل الاحكام العرفية، والقوانين الاستثنائية، وهي الاحكام والقوانين التي تخول الحكومة سلطات وصلاحيات واسعة تخل بالضمانات الدستورية والديمقراطية، فشعر المواطن الاردني بأن حريته مقيدة، واخذ يشكو من اسلوب الملاحقة والاعتقال، حيث وقعت حالات عديدة من الاعتقالات السياسية، خاصة في اعقاب تعطيل العمل بقانون الاحزاب منذ عام ١٩٥٧م، فقامت الحكومة بحل التنظيمات الحزبية، ومنعت قيام الاحزاب السياسية، واخذت تلاحق وتعتقل قياداتها واعضاءها، وتصدر احكام السجن بحقهم بسبب الانتماء الى تنظيمات غير مشروعة، فقامت الحكومة في ظل تعليمات الادارة العرفية بتعطيل ممارسة الحق الدستوري للمواطنين في تشكيل وتأليف الاحزاب السياسية، وهو ما يتناقض مع نص المادة (١٦)، والتي تعطي الاردنيين الحق في تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية مما يؤدي الى حرمان المواطنين من أهم حقوقهم وحرياتهم الاساسية، حتى ان المادتين (٣٦و ٣٧) من نظام البعثات العلمية رقم (١١٥) لسنة ١٩٦٦ تجيزان لوزارة التربية والتعليم ايقاف البعثة عن الطالب المبعوث اذا انتمى الى حزب سياسي (٢).

كذلك ادت الاحكام العرفية الى وقوع حالات من الفصل التعسفي، فوصل عدد المفصولين لاسباب سياسية وامنية في الاردن حوالي (١٢٠٠) شخص(٣) .فعلى سبيل المثال، اصدرت الحكومة تعليمات عرفية خاصة بموظفي الدولة، بحيث تجيز عزل او فصل اي موظف من قبل الحاكم العسكري العام، اذا اقتنع بان نشاط الموظف يمس أمن الدولة الداخلي او الخارجي، او يمس دستورها او نظام الحكم فيها، كما نصت على ذلك المادة (٣٠) من تعليمات الادارة العرفية رقم (٤) لسنة ١٩٧٠، وان هذا الموظف لا يستطيع استعمال حقه الدستوري في الطعن بقرارات السلطة التنفيذية. اضافة الى ذلك فقد تم سحب، وحجز جوازات سفر عدد من المواطنين من قبل الحكومة، حيث وصل عدد الجوازات المسحوبة والمحجوزة حوالي (١١٥٤) (٤)

---

(١) د. سليمان صويص ، مرجع سابق ، ص ١٣٩.
(٢) المرجع نفسه ، ص١٤١-١٤٣.
(٣) النائب ابراهيم خريسات ، جريدة صوت الشعب، عمان، ١٣ نيسان ، ١٩٩٣.
(٤) مضر بدران، مجلة المجلة، ٦ شباط، ١٩٩٠.

جوازا، وان هناك شريحة غير قليلة من المواطنين تقيم خارج الاردن ، ولا تستطيع العودة الى ارض الوطن، لان جوازات سفرهم محجوزة.

لقد اصبح المواطن الاردني في ظل الاحكام العرفية، والقوانين الاستثنائية يعاقب بسبب انتمائه الفكري وممارسته لحقه في العمل السياسي والحزبي. فحرم من حرية التعبير عن ارائه وافكاره ومعتقداته، فأخذت الظروف الاستثنائية تحد من حرياته العامة وحقوقه الشخصية، وتفرض عليه قيوداً قانونية وتنظيمية تتنافى مع القيم والمبادئ الانسانية. « ... ان قانون الدفاع عن شرقي الاردن لسنة ١٩٣٥، وكذلك نظام الدفاع رقم (١) و(٢) لعام ١٩٣٩، ينص صراحة على تقييد حرية الصحافة والتعبير عن الرأي، وينتهك حقوق الانسان الاردني السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وكذلك حريته الشخصية، وحرمة مسكنه، وحقه في العمل، والتنقل والاقامة في بلده » [١].

ومن الامثلة على تحكم السلطة التنفيذية بحقوق المواطنين الاساسية : قرار الحاكم العسكري العام في ١٦ حزيران ١٩٨٧ بحل رابطة الكتاب الاردنيين لاسباب امنية [٢] . وفي شهر ايلول ١٩٨٨ قامت الحكومة بحل مجالس إدارة الصحف اليومية الثلاث (الرأي، الدستور، الشعب) ، وتعيين لجان ادارة جديدة محلها واستبدال رؤساء تحرير هذه الصحف، ثم جرى فصل العديد من الكتاب، والصحفيين لاسباب امنية، وسياسية وغيرها [٣] وقد نصت المادة (١٦) من قانون المطبوعات بان لمجلس الوزراء صلاحية منح الرخصة (لاصدار مطبوعة)، او عدمها او سحبها بقرار قطعي غير خاضع للطعن امام اية جهة كانت.

كذلك فإن تعليمات الادارة العرفية قامت بتعطيل حق اخر منصوص عليه في الدستور الاردني. وهو التقاضي من خلال تحصين القرارات الادارية للحكومة من الطعن امام القضاء، كما جاء في المادتين (١٠١ و ١٠٢) فتحولت هذه القرارات الى قاعدة لا تناقش ولا ينازع فيها ... [٤] وفي مجال القضاء استغلت السلطة التنفيذية مظلة الاحكام العرفية، فأطلقت يدها

---

(١) النائب بسام حدادين، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، عمان، ٣١ كانون الاول، ١٩٨٩.

(٢) سليمان صويص، مرجع سابق ، ص ١٤٤.

(٣) هاني حوراني ، «انتفاضة نيسان ١٩٨٩ : دروس وعبر» ، مجلة الاردن الجديد، العدد ١٤، عمان، ص١٤.

(٤) سليمان صويص ، مرجع سابق ، ص ١٤٤.

في غير ما جاءت له الاحكام العرفية او شرّعت من اجله فعطلت احكام المواد (٥-٢٣) من الدستور الاردني المتعلقة بحقوق المواطنين وحرياتهم وسلب القضاء صلاحياته فأصبح استقلاله حبرا على ورق. لتكون الاحكام العرفية شبحا يطارد الناس في ارزاقهم ويصادر حرياتهم . فأختل الهرم الدستوري، حتى اصبحت السلطة التنفيذية وحدها هي الدولة (١).

ب – الاحزاب السياسية :

عرفت الامارة الاردنية التنظيمات الحزبية منذ تأسيسها، حيث انضم الوطنيون الاردنيون الى حزب الاستقلال العربي الذي انتقلت قيادته الى عمان عام ١٩٢١، وبقي يسيطر على الحياة السياسية حتى عام ١٩٢٤. وكان طابعه قوميا، اذ نادى بتحرير ووحدة سوريا الطبيعية.

وفي اذار عام ١٩٢٧ تأسس اول حزب سياسي في شرقي الاردن، وهو حزب الشعب الاردني، وكان يدعو الى تأييد استقلال البلاد، وتحسين الاوضاع الاقتصادية، وصيانة الحرية الشخصية وحق الملكية (٢).

الا ان ابرام المعاهدة الاردنية – البريطانية في ٢٠ شباط ١٩٢٨، – والتي وضعت مقدرات البلاد في يد السلطة المنتدبة – شكلت نقطة تحول مهمة في تاريخ الحياة السياسية في شرقي الاردن. حيث اعلن الشعب رفضه واستنكاره للمعاهدة، وعمت التظاهرات، والاضرابات جميع انحاء البلاد، وتأثر الفكر السياسي في شرقي الاردن بنشاطات، وبرامج، وافكار التنظيمات الحزبية التي تم تشكيلها في اعقاب توقيع المعاهدة الاردنية – البريطانية، وكان من اهم احزاب تلك الفترة : حزب اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني (١٩٢٩- ١٩٣٤)، والحزب الحر المعتدل (١٩٣٠-١٩٣٣) وحزب التضامن الاردني (١٩٣٣-١٩٣٤)، وحزب اللجنة التنفيذية لمؤتمر الشعب الاردني لعام (١٩٣٣-١٩٣٤)، وحزب الاخاء الاردني الذي تأسس عام ١٩٣٧، ولكنه حلّ بنفس العام. وتتلخص برامج ومبادئ تلك الاحزاب في المطالبة بالغاء

---

(١) النائب د. عبد اللطيف عربيات، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣٠ كانون الاول ١٩٨٩.

(٢) د. علي محافظة ، مرجع سابق ، ص ٧٥.

المعاهدة الاردنية – البريطانية، والحث على النضال والكفاح الوطني من اجل تحقيق استقلال البلاد عن الاستعمار البريطاني [1].

وفي عام ١٩٣٤، اشتد الضغط على المعارضين، وتعرضوا للاضطهاد، فتوقف عقد المؤتمرات الوطنية، وانتقلت المعارضة الى خارج البلاد، وتركزت في دمشق حيث كان المعارضون يعبرون عن ارائهم بحرية وصراحة. وقد بقيت فكرة المعارضة حية وذلك بين الاعوام (١٩٣٤–١٩٣٩) و (١٩٤٦–١٩٤٨) ، اما ما بين هاتين المرحلتين فقد كانت الحرب العالمية الثانية، وكانت الاحكام العسكرية الصارمة، وتركزت وجهة نظر المعارضة – بعد انتهاء الحرب– على شجب واستنكار المعاهدة الاردنية– البريطانية لعام ١٩٤٦، والمعاهدة الاخرى لعام ١٩٤٨ [2].

بعد استقلال الاردن عام ١٩٤٦، ظهرت بعض المحاولات الجادة من اجل اقامة احزاب سياسية، فقد تقدمت في ٧ حزيران عام ١٩٤٦ مجموعة من المهتمين بالسياسة بزعامة الدكتور صبحي ابو غنيمة بطلب لتأليف حزب سياسي يدعى الحزب العربي الاردني، استنادا الى ما وصلت اليه البلاد من مظاهر الحرية والاستقلال، ولكن مجلس الوزراء لم يوافق على هذا الطلب . الا ان المؤسسين استمروا في ممارسة نشاطهم السياسي الحزبي بضعة اشهر، ولم يأخذوا هذا الرفض بالاعتبار .

وفي ٧ ايار ١٩٤٧ منحت الحكومة ترخيصاً لحزبين سياسيين في المملكة هما [3] :

١ – حزب النهضة العربية، وكان يدعو الى تحقيق الاماني والتطلعات القومية، واهداف الثورة العربية، والنهوض بالبلاد سياسياً، واقتصاديا، وثقافيا، والحث على العمل الجاد من اجل الاستفادة من موارد البلاد الطبيعية، وبقي هذا الحزب يواصل نشاطاته حتى حل من تلقاء نفسه في اواخر ١٩٥٠.

٢– حزب الشعب الاردني، وقد حث هذا الحزب على النهوض بالبلاد سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا. ونادى بتوثيق العلاقات مع الاقطار المجاورة. لكنه لم يستمر في ممارسة عمله ونشاطه لمدة طويلة، حيث قررت الحكومة حله بعد شهرين من تشكيله

(١) جريدة الدستور، عمان ، ٢٠ حزيران، ١٩٩٣.

(٢) منيب ماضي وسليمان موسى، مرجع سابق ، ص ٤٢٨.

(٣) جريدة الدستور، عمان ، ٢٨ حزيران، ١٩٩٣.

لانه خرج عن القواعد والاسس المشروعة والمألوفة في العمل الحزبي. وقد عاد الحزب مرة اخرى للظهور عندما منح بعض اعضائه ترخيصاً جديداً بتاريخ ١٥ تشرين الاول ١٩٥٢، الا انه لم يعمر طويلاً وسرعان ما تفرق اعضاؤه فانحل تلقائياً.

ان ما يميز الاحزاب السياسية في الاردن قبل عقد الخمسينيات، انها كانت تقوم على اسس وطنية عامة تتعلق بمصلحة البلاد، وبما يؤدي الى تحررها واستقرارها، لكنها لم تكن تلعب دوراً مؤثراً، وملموساً في حياة الاردن السياسية، لان الوعي السياسي بين الاردنيين بطيء ومتأخر ؛ بسبب انتشار الأميّة، وسيطرة الطابع القبلي والعشائري على جميع شرائح المجتمع في ذلك الوقت .

لقد شكل صدور دستور ١٩٥٢ انطلاقه مهمة في مسيرة الاردن السياسية، عندما سمح بتأليف الاحزاب، وممارسة نشاطاتها بصورة مشروعة. وكانت التنظيمات الحزبية خلال عقد الخمسينيات تنقسم الى اربعة اتجاهات هي : الاتجاه الوحدوي العربي (القومي) والاتجاه الاردني (المحلي)، والاتجاه الماركسي، والاتجاه الديني [١] ، مما يعني ان دستور ١٩٥٢ قد سمح بتأسيس الاحزاب العقائدية، والتي جاءت امتدادا للاحزاب العقائدية التي انتشرت في الساحة العربية، حيث لعبت هذه الاحزاب دورا هاما، ومؤثرا في الحياة السياسية الاردنية خلال معظم سنوات عقد الخمسينيات.

وقد جاءت اهداف الاحزاب العقائدية ضمن الاطر التالية : [٢]

١- محاربة الصهيونية والاستعمار والمحافظة على الاستقلال الوطني.

٢- بلورة هوية قومية واحدة والعمل من اجل الوحدة العربية وتحرير فلسطين.

٣- العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية وانصاف المقهورين .

٤- المطالبة بالتنمية الاقتصادية الجادة والسريعة.

٥- تحقيق المشاركة السياسية عن طريق الوصول الى الحكم .

---

(١) امين عواد مهنا بني حسن، التحديث والاستقرار السياسي في الاردن، الطبعة الاولى، الدار العربية للتوزيع والنشر، عمان، ١٩٨٩، ص ١٠٣-١٠٤.

(٢) د. عبد الله نقرش، التجربة الحزبية في الاردن، الطبعة الثانية، منشورات لجنة تاريخ الاردن، عمان، ١٩٩٢، ص ٨٨.

أما اهم الاحزاب، والتنظيمات العقائدية، وغير العقائدية التي مارست نشاطها على الساحة السياسية الاردنية خلال عقد الخمسينيات فهي :

حزب الاتحاد الوطني، وحزب التحرير الاسلامي، وحزب البعث العربي الاشتراكي، وحزب الجبهة الوطنية، والحزب الوطني الاشتراكي، وحزب الامة، والحزب العربي الدستوري، والحزب الشيوعي الاردني، وحزب القوميين العرب، والاخوان المسلمين [١].

لقد جرت الانتخابات النيابية في ٢١ تشرين الاول ١٩٥٦، على اساس التكتلات الحزبية، فشاركت فيها الاحزاب لاول مرة بصورة علنية وقانونية. وقد اشتركت الاحزاب اليسارية في جبهة وطنية واحدة. حيث تم تشكيل تكتل ضم الحزب الوطني الاشتراكي، وحزب البعث العربي الاشتراكي، والحزب الشيوعي، والقوميين العرب باسم «الجبهة الوطنية» ، والتي فازت بمعظم مقاعد المجلس، وحصل الحزب الوطني الاشتراكي على احد عشر مقعداً. كما وعهد بتشكيل الحكومة الى سليمان النابلسي – زعيم الحزب الوطني الاشتراكي – رغم فشله في الانتخابات[٢].

كذلك فقد فاز في هذه الانتخابات اربعة نواب عن الاخوان المسلمين، وثلاثة نواب عن الحزب الدستوري، وثلاثة نواب اخرون عن الحزب الشيوعي، واثنان عن حزب البعث العربي الاشتراكي، وواحد عن حزب التحرير الاسلامي [٣].

وقد اوضح بيان الحكومة عزمها على إلغاء المعاهدة البريطانية – الاردنية المعقودة عام ١٩٤٨، وتصفية القواعد الحربية البريطاينة، واجلاء قواتها، كما اكدت عزمها على معارضة حلف بغداد، ونيتها في قبول المعونة المالية العربية بدلاً من المعونة البريطانية، واكدت كذلك عزمها على توطيد العلاقات مع مصر وسوريا [٤]، كما سعت حكومة النابلسي لاقامة علاقات دبلوماسية مع الاتحاد السوفياتي، والصين الشعبية.

لقد نفذت حكومة النابلسي خلال الاشهر الخمسة التي قضتها بالحكم معظم وعودها للناخبين، ولكن العلاقة بين جلالة الملك ورئيس الوزراء ساءت لان الحكومة كانت تسير في خط

---

(١) د. امين عواد مهنا بني حسن، التحديث والاستقرار السياسي في الاردن، ص ١٠٤.
(٢) جريدة الدستور ، عمان ، ١٦ نيسان ، ١٩٩٣.
(٣) د. عبد الله نقرش، مرجع سابق ، ص ٨٩.
(٤) د. امين عواد مهنا بني حسن، التحديث والاستقرار السياسي في الاردن، ص ١٠٨.

يخالف التوجهات الاساسية للنظام السياسي الاردني[1]كما ان الاحزاب اليسارية كانت تسعى جاهدة الى زعزعة الاستقرار في البلاد، خاصة وان الحركة القومية العربية كانت في اوج مدها الثوري على امتداد الساحة العربية بقيادة جمال عبد الناصر، حيث كان الوطنيون الاشتراكيون، والبعثيون، والجبهة الوطنية (الشيوعيون) يعملون بتعاون وثيق مع عبد الناصر، لتعبئة الجماهير ضد النظام في الاردن، فاصطبغ النشاط العام في البلاد في عهد حكومة النابلسي بالصبغة الحزبية، وغزت الاردن حملة الدعاية المغرضة، حيث نشرت الاحزاب السياسية فكرة التغيير في انحاء الاردن بتشجيع من الدعاية التي تذيعها القاهرة ودمشق، وافرزت هذه الاحزاب تعبئة اجتماعية، وسياسية لدى الجماهير التي حاولت تحدي الملك والملكية من اجل إحداث تغيير في النظام السياسي. كذلك لعبت دعاية الاقطار العربية ولا سيما اذاعتي مصر وسوريا دوراً هاماً في نتائج الانتخابات التي جرت في ٢١ كانون الاول عام ١٩٥٦، وكانت هذه النتائج تعبر بكل وضوح عن مطالبة الاردن بالسير على نهج مصر وسوريا، خاصة في ظل تحقيق الاحزاب اليسارية نتائج لافتة للنظر في هذه الانتخابات . وقد استطاعت الدعاية المفرطة والحزبيات العقائدية تحقيق نجاح في مقاومة ومعارضة حلف بغداد، الذي اعتبرته امتداداً وتكريساً للنفوذ الغربي في المنطقة العربية.

في التاسع من نيسان عام ١٩٥٧ امر النابلسي باحالة عشرين مسؤولاً على التقاعد، وشكل ذلك تحدياً قوياً للنظام، فطلب الملك أن تقدم الوزارة استقالتها، فقدم النابلسي استقالة وزارته الى الملك في العاشر من نيسان ١٩٥٧، وبدأ الصراع بين جلالة الملك، وبين جبهة اليسار التي كانت تعمل وتسعى الى احداث تغيير قسري في نظام الحكم [2].

وبعد ان قدم النابلسي استقالة حكومتة، اتضح ان خطة محكمة كانت قد اعدت للحيلولة دون تمكين اية حكومة لاحقة من تولي زمام الحكم، فلم يستطع الدكتور حسين الخالدي تشكيل الحكومة بسبب الضغط الجماهيري الذي كانت تولده المعارضة، كما ان عبد الحليم النمر اخفق في تشكيل حكومة جديدة ايضا.

واندلعت التظاهرات والاضرابات في عمان نتيجة تعبئة الاحزاب اليسارية للجماهير ضد النظام، واخذت هذه الاحزاب بتوزيع المنشورات التي تطالب باستمرار السياسات القائمة على التضامن العربي، وتطلب ان يعيد الملك وزارة النابلسي الى الحكم .

(١) المرجع نفسه ، ص١٠٩.

(٢) المرجع نفسه ، ص١١١.

وما ان سمع بعض الضباط بان الملك قد توجه الى سعيد المفتي من اجل تشكيل الحكومة، حتى طلبوا من المفتي نقل انذار الى الديوان الملكي، بأنه اذا لم يتم تشكيل حكومة تحوز ثقة ورضا الشعب والاحزاب، فإن الوضع في الجيش سيصبح متفجراً، واقترحوا على الملك ان يعهد الى عبد الحليم النمر بتأليف الوزارة. الا ان احداث الزرقاء غيّرت الصورة بكاملها [1]، فبعد ان تم إقصاء جلوب ومساعديه عن القوات المسلحة الاردنية، حصل فراغ في القيادة العسكرية، فكان على الضباط الاردنيين – وهم من الشباب الذين يفتقرون الى الخبرة العملية – ان يتولوا قيادات عليا كانت فيما سبق مقتصرة على الضباط البريطانيين في الاردن، ولكن هؤلاء الضباط انجرفوا، وانخرطوا في النشاطات السياسية التي كانت مهيمنة على المنطقة العربية في ذلك الوقت، مما الحق الضرر بالعمل العسكري، والسياسي سواء بسواء، فعندما اندلعت اعمال العنف، والشغب في عمان، « وصلت الى الملك معلومات من الضباط البدو الموالين له ان بعض وحدات الجيش بقيادة علي ابو نوار كانت تتحرك نحو القصر الملكي، وفي قاعدة الزرقاء حدث صدام بين الوحدات الموالية للملك ووحدات الجيش الثائرة، اسفر عن سقوط عدد من القتلى والجرحى، واعيد النظام فوراً على يد وحدات البدو، والقي القبض على جميع قادة الوحدات الثائرين، ولدى عودة الملك الى القصر، امر بالقاء القبض على (علي ابو نوار)، ولكنه سمح له بان يغادر البلاد الى سوريا ثم تبعه قادة اخرون».

لقد كانت فتنة الزرقاء محاولة انقلاب تهدف الى الاطاحة بنظام الحكم الملكي، في مؤامرة عسكرية مصحوبة باضطرابات وفوضى مدنية، وقد ذهب الملك بنفسه الى الزرقاء في ظل اجواء بالغة الخطورة والتعقيد، وتمكن من القضاء على التمرد، واعادة الامور الى نصابها [2].

وهكذا نرى ان الاحزاب السياسية اليسارية قد لعبت دوراً بارزاً في تعبئة الجماهير ضد النظام، حيث عمّت البلاد الفوضى والاضرابات العنيفة التي ساهمت في ايجاد حالة من عدم الاستقرار السياسي في الاردن. وبالنظر الى الاوضاع والاحداث الخطيرة التي تمر بها البلاد، اعلنت الاحكام العرفية في جميع انحاء المملكة، وقامت الحكومة بحل الاحزاب لانها ابتعدت عن

---

(١) د. حازم نسيبه، تاريخ الاردن السياسي المعاصر ما بين عامي ١٩٥٢–١٩٦٧، الطبعة الثانية، منشورات لجنة تاريخ الاردن، عمان، ١٩٩٢، ص ٥١.

(٢) المرجع نفسه، ص٤٨–٥٢.

اهدافها ووسائلها المشروعة ، فأعتنقت المبادئ والافكار المتطرفة مخالفة بذلك احكام الدستور. وان من اهم الثغرات والسلبيات التي ساهمت الى حد كبير في عدم استمرار التجربة الحزبية في الاردن [1]:

١- ان معظم التنظيمات السياسية لم تلتزم انذاك بالضوابط الشرعية المتعارف عليها عالميا حينما كانت مواقف قواعدها في الداخل محكومة بمواقف وتوجيهات قيادتها من خارج الوطن، مثل الاحزاب اليسارية التي كانت تلقى الدعم والتأييد من مصر.

٢- كما تصرف كل حزب من هذه الاحزاب على اساس انه وحده دون غيره يمثل الحقيقة، وانه وحده دون غيره يمتلك الحكمة لخدمة المصلحة العامة، مثل : الحزب الشيوعي وحزب البعث والحزب الوطني الاشتراكي.

اضافة الى ان تلك الاحزاب عندما كانت تطرح افكارها واهدافها، كانت تتحدث عن الادبيات، وعن مثلها وقيمها العليا نظرياً، ولكنها فشلت في وضع برامج واقعية تبين آلية الوصول الى تلك الاهداف، اي انها لم تكن تفكر بطريقة واقعية وعملية.

لا شك ان قرار الحكومة القاضي بحل الاحزاب السياسية وحظر نشاطاتها، يتنافى مع الدستور الاردني واحكامه نصاً وروحاً. ويؤدي الى حرمان المواطنين من احد حقوقهم وحرياتهم الاساسية، فالاردن وفقا لنصوص دستور ١٩٥٢، يرتكز على دعائم الديمقراطية، حيث ان نظام الحكم فيه نيابي ملكي وراثي كما جاء في المادة الاولى من الدستور. ونصت المادة (٢٤) منه على ان الامة مصدر السلطات، كما نصت المادة (١٦) من الدستور على ما يلي :

١ - للاردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.

٢- للاردنيين الحق في تأليف الجمعيات، والاحزاب السياسية على ان تكون غايتها مشروعة، ووسائلها سلمية، وذات نظم لا تخالف احكام الدستور.

٣- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات، والاحزاب السياسية، ومراقبة مواردها.

لا يمكن تصور وجود ديمقراطية دون تنظيم، والاحزاب هي التي تتولى ذلك التنظيم. وان وجود الاحزاب يعتبر الدليل القاطع على قيام الديمقراطية. كذلك ترتبط الاحزاب بفكرة

---

(١) من خطاب جلالة الملك امام اعضاء اللجنة الملكية لصياغة الميثاق الوطني،١٠نيسان ١٩٩٠.

الحريات العامة، مثل حرية التعبير عن الرأي، وحرية الاعتقاد السياسي، فلا وجود للحرية السياسية او الانفتاح السياسي دون وجود احزاب سياسية. ولا يمكن تصور استئناف الحياة الديمقراطية دون استئناف الحياة الحزبية التي تعتبر ركناً اساسياً من اركان النظام السياسي، والدستوري في الاردن، اضافة الى انها تشكل القاعدة التي تحكم تقاليد الحياة النيابية والبرلمانية، فهي الاداة التي تحقق الرقابة الشعبية على اعمال السلطة التنفيذية، بالاضافة الى انها تلعب دورا اساسيا في توعية وتوجيه الرأي العام من خلال تثقيفه سياسياً وحزبياً بما يضمن مشاركة الشعب في الحكم. فإذا كانت المطالبة بالمشاركة السياسية من قبل القطاعات الشعبية، تمثل احد الملامح الاساسية للتحديث السياسي والتنمية السياسية، فإن الاحزاب السياسية هي التي تقدم الاطار الاكثر فاعلية، وملاءمة لتحقيق تلك المشاركة.

ان مرحلة التحول الديمقراطي التي يمر بها الاردن، تتطلب الانتقال بالنص الدستوري الى مرحلة التنفيذ الفعلي، لان تفعيل، وتطبيق النصوص الدستورية يسهم في إرساء القواعد، والمفاهيم الديمقراطية. فلا يجوز ان تنطوي القوانين المنظمة لعمل الاحزاب على احكام تؤدي صراحة او ضمناً الى تعطيل الحق الدستوري في تأسيس الاحزاب، فقرار مجلس الوزراء القاضي بحل الاحزاب السياسية في عام ١٩٥٧ خلق فراغاً واضحاً وكبيراً في الحياة السياسية، الامر الذي يتنافى مع الدستور الاردني واحكامه نصاً وروحاً، وبخاصة تلك التي تكفل حق تأليف الاحزاب السياسية وتلك التي تبلور ركائز الحكم الديمقراطي وتدعمه.

لقد اعطى قرار الاردن باستئناف الحياة الديمقراطية، المبرر لعدد كبير من المرشحين اثناء الحملة الانتخابية للمطالبة بتفعيل نص المادة (١٦) من الدستور والتي تسمح بإقامة وتأليف الاحزاب السياسية من أجل ترسيخ النهج الديمقراطي واستكمالاً لارساء القاعدة المؤسسية للتعددية السياسية؛ فالحياة الحزبية تعتبر ركيزة اساسية من ركائز الديمقراطية.

ولكن هل تمكن المجلس من تحويل هذا الشعار او المطلب الى واقع ملموس؟

ج- تفعيل الدستور:

يعتبر الدستور الاردني من الدساتير العصرية والحديثة، حيث اشتمل وتناول مختلف النواحي، والمجالات المتعلقة بحقوق وحريات الانسان. ولكن ما ان تعرض الاردن لظروف

استثنائية كالاضرابات، والتظاهرات في فترة الخمسينيات، اضافة الى دخوله في حرب مع العدو الاسرائيلي عام ١٩٦٧، حتى فرضت الاحكام العرفية، والقوانين الاستثنائية بحيث تم تعطيل، وتجميد العديد من مواد، ونصوص الدستور. ومع مرور الوقت زالت الظروف الطارئة، والاستثنائية التي تسببت في فرض تعليمات الادارة العرفية، فكان لا بد من تفعيل الدستور، وتطبيقه بعيدا عن الاحكام العرفية، والقوانين الاستثنائية، وخاصة في ما يتعلق بالحريات العامة والتعددية السياسية، والحزبية، وان تكون القوانين التي تسنها الدولة قوانين دستورية، بحيث لا تتناقض ولا تتعارض مع اي نص دستوري.

لقد قام الدستور الاردني بتنظيم كامل للحقوق، والحريات العامة، وتم تخصيص الفصل الثاني من الدستور (المواد ٥-٢٣) لتنظيم جميع الحقوق، والحريات العامة في المملكة؛ فقد نصت المادة (٧) على ان الحرية الشخصية مصونة، كما نصت المادة (٨) على انه لا يجوز ان يوقف احد او يحبس الا وفق القانون، ونصت المادة (٩) على حرية تنقل المواطن من مكان الى اخر، وعليه، فلا يجوز إلزام او إجبار احد بالاقامة في مكان معين او ان يحظر عليه الاقامة في جهة معينة. كما ان حرية التنقل تجيز للمواطن مغادرة البلاد والعودة اليها وقت ما يشاء. ويحظر على الدولة إبعاده عن وطنه او منعه من العودة اليه. كذلك نصت المادة (١٥) على حرية الرأي. وتعني قدرة الفرد على التعبير عن ارائه وأفكاره بحرية تامة وبالوسيلة التي يريدها، ومن حق كل اردني ان يعبر بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير شريطة ان لا يتجاوز حدود القانون، وتعني كلمة اجتماع وفقا لنص المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة رقم (٦٠) لسنة ١٩٥٣ : كل اجتماع دعا اليه اشخاص للبحث في امور سياسية، وكما قرر الدستور الاردني ايضاً حق تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية على ان تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف احكام الدستور، على ان ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية ومراقبة مواردها (المادة ١٦) الى غير ذلك من الحقوق والحريات العامة التي كفلها ونصّ عليها الدستور [١].

ان تعليمات الادارة العرفية والقوانين الاستثنائية التي طبقت في الاردن نتيجة الظروف القاهرة والطارئة، قد مست جوهر الحريات العامة والحقوق الاساسية للمواطنين، وان قرار الاردن القاضي باستئناف الحياة الديمقراطية لا ينسجم اطلاقا مع الاحكام العرفية والقوانين

(١) الدستور الاردني ، مطبوعات مجلس الامة، ١٩٨٦.

الاستثنائية التي تعصف بالضمانات الدستورية، والقانونية لحقوق وحريات الافراد؛ فالدولة الاردنية هي دولة قانون بالمفهوم العصري والحديث للدولة الديمقراطية «التي تلتزم بمبدأ سيادة القانون، وتستمد شرعيتها وسلطاتها وفاعليتها من إرادة الشعب الحرة، كما تلتزم كل السلطات فيها بتوفير الضمانات القانونية والقضائية والادارية، لحماية حقوق الانسان وكرامته وحرياته الاساسية التي أرسى الاسلام قواعدها، واكدها الاعلان العالمي لحقوق الانسان وجميع المواثيق الدولية والاتفاقيات الصادرة عن الامم المتحدة بهذا الخصوص» (١).

ومن أهم المرتكزات الاساسية لدولة القانون (٢):

١ -الالتزام بأحكام الدستور نصاً وروحاً.

٢-الالتزام بمبدأ سيادة القانون.

٣- الالتزام بممارسة الديمقراطية.

٤- التأكيد على ان تكون القوانين بعامة وقوانين الاحزاب والانتخابات والمطبوعات بخاصة، ملتزمة باحترام حقوق المواطن الاساسية وحرياته العامة.

٥- اعتماد اسلوب الحوار الديمقراطي في التعبير عن الرأي، بعيداً عن كل اساليب وأشكال الارهاب الفكري على جميع الاصعدة الرسمية.

لذلك طالبت البرامج والشعارات التي رفعها المرشحون خلال فترة الدعاية الانتخابية بضرورة تفعيل الدستور، وتنشيطه، وتطبيقه، وذلك من خلال إلغاء الاحكام العرفية، والغاء قانون واوامر الدفاع والقوانين الاستثنائية، ولجنة الامن الاقتصادي، والاعتراف بحقوق المواطن الاردني بالتفكير وحرية الرأي، والقول، والعمل، والتنقل، والسفر، وإطلاق الحريات العامة، والافراج عن المعتقلين السياسيين، واعادة جوازات السفر المحجوزة الى اصحابها، بالاضافة الى العمل على اعادة المفصولين لاسباب سياسية وحزبية، واحترام السلطة القضائية وضمان استقلالها وتطورها بما ينسجم مع متطلبات الحياة الديمقراطية التي تتطلب الانتقال بالنص الدستوري الى مرحلة التنفيذ والتطبيق الفعلي .

لقد ركزت تلك المطالب على ضرورة بناء دولة القانون والمؤسسات، واكدت على ضرورة تفعيل الدستور وتطبيقه نصاً وروحاً، فهل نجح المرشحون في طروحاتهم تلك ؟! .

---

(١) الميثاق الوطني الاردني ، ١٩٩١.

(٢) المرجع نفسه.

الفصل الثالث

الاداء النيابي في ضوء الشعارات الانتخابية

الفصل الثالث
الاداء النيابي في ضوء الشعارات الانتخابية

يعدّ قرار الاردن باستئناف الحياة الديمقراطية، تمهيداً لاحداث تغييرات سياسية، ودخولاً في مرحلة سياسية جديدة، من خلال الاستجابة لارادة الشعب، وتحقيق المشاركة الشعبية في أعقاب المشاكل الاقتصادية، والازمة المالية التي مر بها المجتمع الاردني. حيث تم تحديد يوم ٨ تشرين الثاني ١٩٨٩ موعداً لاجراء الانتخابات النيابية لمجلس نواب يقوم بوظيفته التشريعية، وليكون اداة فاعلة للمراقبة، والمحاسبة، ومنبراً حراً للحوار، والمناقشة بما يضمن وضع السياسات، والبرامج الواضحة والواقعية التي لابد ان تصب في جانب المصلحة الوطنية.

ففي اعقاب أحداث الجنوب، بدأ الاستعداد لإجراء الانتخابات النيابية من اجل القيام باصلاحات اقتصادية ، وسياسية، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار عبر ممثلين منتخبين من مجلس النواب، حيث شكل الشريف زيد بن شاكر وزارته الاولى في ٢٧ نيسان من عام ١٩٨٩، للاشراف على اول انتخابات نيابية شاملة تجري في الاردن منذ عام ١٩٦٧. وشارك في هذه الانتخابات (٦٤٧) مرشحاً مثلوا مختلف القطاعات الرسمية والشعبية، ومختلف الاتجاهات، والتيارات السياسية، والفكرية، ومع انه لم يكن مسموحاً للعمل الحزبي العلني، غير ان العديد من المرشحين خاضوا الانتخابات بصفتهم الحزبية. وسمحت لهم الحكومة بذلك باعتبارهم مرشحين بصفتهم الشخصية، وليس بصفة ممثلين لاحزابهم [١].

(١) جريدة الدستور، عمان ، ٢١-نيسان- ١٩٩٣.

وحسب القانون المعدل لقانون الانتخاب رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٩، قسمت المملكة الى دوائر انتخابية، واعطيت كل دائرة انتخابية عدداً معيناً من المقاعد المخصصة لمجلس النواب، وعددها ثمانون مقعداً، كما اخذ قانون الانتخاب بعين الاعتبار واقع الاقليات في المملكة، حيث تم تمثيل جميع الاقليات في مجلس النواب الاردني الحادي عشر.

فحصلت الاقلية المسيحية على (٩) مقاعد، وحصلت الاقلية الشركسية، والشيشان على (٣) مقاعد، وحسب القانون المعدل لقانون الانتخاب رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٩ فقد خصص لمحافظة العاصمة (٢١) مقعداً، ومحافظة الزرقاء (٦) مقاعد، ومحافظة اربد (١٩) مقعداً، ومحافظة البلقاء (٨) مقاعد، ومحافظة المفرق (٣) مقاعد، ومحافظة الكرك (٩) مقاعد، ومحافظة معان (٥) مقاعد، ومحافظة الطفيلة (٣) مقاعد، والبادية التي تشمل الشمال والوسط والجنوب (٦) مقاعد [1].

وجاءت نتائج الانتخابات في صالح التيار الاسلامي الذي احتل ما مجموعه (٣٤) مقعداً، منها (٢٢) مقعداً لصالح جماعة الاخوان المسلمين، وهي الجهة الوحيدة التي أعلنت اسماء مرشحيها خلال الحملة الانتخابية وخاضت الانتخابات على اساس حزبي. اما بقية الاحزاب والتنظيمات السياسية – والتي لم تعلن قبل فوزها عن اسماء مرشحيها – فقد تم انتخاب مرشحيها بصفتهم الشخصية وليس بصفتهم الحزبية، اي انه وكما يرى النائب الدكتور عبد اللطيف عربيات . «لم ينجح احد من غير قائمة جماعة الاخوان المسلمين كحزبي معلن عنه وتم انتخابه على اساس افكار حزبه، وانما تم انتخابهم بصفتهم الشخصية وليس على غير ذلك»[2] ومن الامثلة على هذه الاحزاب والتنظيمات [3]: الاتجاه القومي حصل على اربعة مقاعد، الحزب الشيوعي الاردني حصل على مقعد واحد، حزب البعث العربي الاشتراكي حصل على مقعدين، الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين حصلت على مقعد واحد، والجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين حصلت على مقعد واحد، وجبهة النضال الشعبي حصلت على مقعد واحد.

وعليه، فقد تم تشكيل مجلس النواب الاردني الحادي عشر الذي شكل نقلة نوعية مهمة، ومرحلة سياسية جديدة في تاريخ الاردن السياسي.

---

(١) القانون المؤقت رقم (١٤) لسنة ١٩٨٩، قانون معدل لقانون الانتخاب لمجلس النواب.

(٢) من ملاحظات الدكتور عبد اللطيف عربيات عند اطلاعه على هذه الدراسة لغايات تقديمها.

(٣) جريدة الدستور، عمان، ٢١ نيسان ١٩٩٣.

فكيف كان اداء هذا المجلس ؟

مع بداية الدورة العادية الاولى للمجلس، احتلت الشعارات التي تم طرحها من قبل النواب اثناء مرحلة الترشيح للانتخابات مكانة بارزة، واهمية بالغة في المناقشات التي كانت تدور تحت قبة البرلمان، فقد ظهرت العديد من المشاكل، والقضايا المصيرية التي شغلت الرأي العام الاردني من مديونية، وبطالة، وغلاء اسعار، وفقر، وفساد مالي ، وإداري، الى جانب القضايا المهمة المتعلقة بالحقوق، والحريات العامة، والتي انعكست بلا شك على طبيعة اداء مجلس النواب، ولكن كيف تعامل مجلس النواب مع القضايا التي احتلت قائمة اولوياته؟ وهل تمكن من ايجاد الالية المناسبة، والكفيلة بتحويل الشعار الى واقع؟

وعليه، فلا بد لنا اولاً من استعراض اهم القضايا التي شغلت الشارع الاردني، والتي تناولها مجلس النواب خلال دوراته العادية، والاستثنائية المختلفة.

ولعلّ من اهم هذه القضايا ما يلي :

اولاً : في المجال الاقتصادي والاجتماعي :

١- المديونية :

احتلت المديونية اهمية بالغة من قبل مجلس النواب، خلال دوراته المختلفة، باعتبارها قضية وطنية خطيرة، ومسألة ملحة في تاريخ الاردن، فهي اصل الازمة التي تعرض، ويتعرض لها الاردن، حيث اثقلت كاهل الشعب باعباء جسيمة لا طاقة له على الوفاء بها، وأضحى حل هذه المشكلة هو حجر الزاوية لحل المشاكل الاقتصادية، والمالية التي يعاني منها الاردن، لما لها من تأثير على الاداء الاقتصادي في الحاضر، والمستقبل.

فقد أبرمت معظم اتفاقيات القروض بعيداً عن القنوات الدستورية، وفي غياب الحياة النيابية لفترة طويلة، وكانت المبررات التي تتذرع بها الحكومات المتعاقبة في الدفاع عن هذه المديونية، تتمثل في انها جاءت من اجل تنفيذ مشاريع رأسمالية، وتنموية، غير انها في حقيقتها وجهت لمشاريع البنية التحتية، والخدمات، وموّلت بقروض تجارية ذات فوائد بنكية مرتفعة؛ الأمر الذي افقد هذه المشاريع قدرتها على تسديد فوائد قروض تمويلها، حيث القيت اعباؤها على الخزينة، فانعكست اثارها السلبية الحادة على الهياكل الاقتصادية، والمالية،

والنقدية للدولة [1]، وعند الحديث عن المديونية فإن الحكومة لم تتطرق لتفاصيل دقيقة، وواضحة حول هذه المشكلة، بل جاء الحديث على شكل عموميات قابلة للتأويل، والتبديل[2]، وهو ما يدل على السياسات المرتجلة، والقرارات، غير المدروسة، والبعد عن روح المسؤولية في النهج الحكومي تجاه سياسة الاقتراض [3] فاخلّت سياسة الحكومات المتعاقبة بالتوازن الضروري في مجال الانفاق بين القطاعات الانتاجية وغير الانتاجية، حيث المبالغة في الانفاق على قطاعات البنية التحتية، والخدمية، مقابل تخفيض الانفاق على بناء القاعدة الوطنية الانتاجية القابلة للتطور، والنمو، كما افرطت هذه السياسة في الاعتماد على العوامل الخارجية المتمثلة في القروض، والمساعدات، وتحويلات المغتربين في الخارج دون اخذ الحيطة، او اعتماد الحذر تجاه احتمالات التبديل التي كانت تشير اليها مؤشرات كثيرة، ممّا ادى الى جملة من النتائج السلبية، كان من ابرزها سقوط البلاد في فخ المديونية[4] . فالاقتراض الخارجي كان اقتراضاً عشوائياً غير مدروس. حيث التوسع في سياسة الانفاق دون حساب، وعدم المبادرة في اتخاذ الاجراءات التصحيحية اللازمة مجرد ظهور بوادر للمشكلة، وترك قطاع التصدير ليفقد قدرته التنافسية، وعدم تعديل اسعار الصرف غير الواقعية، وعدم مراعاة ميزان المدفوعات، واحتياطات المملكة [5].

اكتشف مجلس النواب ان باب الاقتراض، والاستدانة قد تم فتحه في الوقت الذي كانت تنهال فيه المساعدات العربية على الاردن مجاناً، وبدون مقابل، لتظهر عدة تساؤلات، واستفسارات من قبل النواب حول المديونية ، لماذا الزيادة في الاعتماد على القروض الخارجية؟! ولماذا جرى تطويق الاردن بهذه الديون في الوقت الذي كان يتسلم فيه كل عام مبلغ مليار دولار تقريباً، مساعدة ومنحة من قبل الدول العربية وفقاً لقرارات قمة بغداد في

---

(١) تقرير اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٠، مجلس النواب، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، عمان، ٢٧ كانون الثاني ١٩٩٠.

(٢)النائب عيسى الريموني، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى،٣١ كانون الاول١٩٨٩، ص٧٥.

(٣) تقرير اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٠، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٧ كانون الثاني ١٩٩٠.

(٤) النائب عيسى مدانات، المحضر نفسه، ص ٧٤.

(٥) تقرير اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٠، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٧-كانون الثاني- ١٩٩٠.

أواخر ١٩٧٨؟! كذلك فقد كان الانفاق من القروض يتم على مشاريع متعثرة كمشروع اسمنت الجنوب، والزجاج، والاخشاب، وغيرها. وكان بالامكان الاستغناء عن اقساط، وفوائد الديون نظراً لورود المساعدات العربية بسخاء انذاك [1].

وكان لغياب الحياة النيابية لفترة طويلة أثر في اطلاق يد الحكومة لاتباع سياسة الاقتراض الخارجي، والداخلي، والتي لم تستند الى اولوياته، او حاجاته الضرورية؛ الامر الذي اوقع البلاد بمديونية باهظة، ورتب على الخزينة عبئاً لا طاقة للاردن على الوفاء به، فتحمل الشعب الاردني بمعظم فئاته، وخاصة الفئات الاجتماعية من نوي الدخل المتدني، والمحدود العبء الاكبر الناشئ عن ازمة المديونية.

لقد حمّل مجلس النواب- ومن خلال مناقشاته المختلفة لمسألة المديونية- الحكومات المتعاقبة مسؤولية استفحال هذه الظاهرة الخطيرة، فهناك عدة مليارات من الدولارات أُهدرت، وأُنفقت بشكل عشوائي، وليس هناك ما يدعو الى التفاؤل بقدرة الاردن على دفع ديونه خلال السنوات القليلة القادمة [2]، وان وضع الاردن في خدمة مصالح الدول الدائنة عبر الية المديونية، سوف يترتب عليه مزيد من الازمات الاقتصادية، والاجتماعية ، والسياسية، واضعافاً لامكانيات بناء قاعدة انتاجية للاقتصاد الاردني، فليس ثمة قروض انمائية، فالهدف الوحيد للاقتراض هو تسديد الفوائد، والاقساط، ومعنى ذلك ان الاردن قد دخل الحلقة المفرغة، حيث يقترب حجم الاقتراض من حجم خدمة الدين، اي ان الاردن يقترض فقط من أجل سداد اقساط، وفوائد الديون، مما يعني صعوبة تحرر الاردن من عبودية المديونية.

أ- حجم المديونية :

ما زالت مديونية الاردن آخذة في تجاوز الحدود الآمنة. فعلى سبيل المثال: فإن القروض الخارجية كانت حتى عام ١٩٨٩ (٨٣٠٣,٨) مليون دولار منها (١٧٩٨,٣) مليون دولار رصيد قائم غير مسدد، وقامت الحكومة باعادة جدولتها بعد ان سددت (٩٦٣) مليون دولار من اقساط، وفوائد القروض لعام ١٩٨٨، مما تسبب في استنزاف الاحتياطي في المملكة، الأمر

(١) النائب نوقان الهنداوي ، مرجع سابق ، ص٤١-٤٤.

(٢) من محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى ٢٧-كانون الثاني-١٩٩٠ ص٤٠.

الذي ترتب عليه تعويم سعر صرف الدينار. وفي عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٠ تمت جدولة (١٣٠٠) مليون دولار، وهناك حاجة الى (٢٠٣) ملايين دولار لتسديد الاقساط، والفوائد. وفي الاعوام ١٩٩١-١٩٩٣ ستتم جدولة (١٣٠٠) مليون دولار، وايضا هناك حاجة الى (٢٠٣) ملايين دولار اخرى لتسديد الاقساط، والفوائد المستحقة. مما يعني ان الاردن يحتاج الى (٤٠٠) مليون دولار سنوياً لسداد اقساط، وفوائد القروض السابقة، ولعشر سنوات لاحقة [1]، وان القسط السنوي لخدمة الدين سيبلغ في اواسط التسعينيات رقما يلتهم $\frac{3}{4}$ الناتج المحلي الاجمالي. ومن امثلة ذلك : تشير الارقام التي زودت بها اللجنة المالية في مجلس النواب من قبل وزير المالية - عند مناقشة مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩١- الى ان نسبة خدمة الدين العام الى اجمالي الصادرات من السلع، والخدمات لعام ١٩٩٠ بلغت ٣٠,٣٪. في حين بلغت هذه النسبة لعام ١٩٩١ (٢٣,٧٪)، وفي حالة عدم جدولة ٥٠٪ من فوائد قروض الدول الصناعية الدائنة، فإن هذه النسبة سوف تصبح ٣٨,٩٪، وهي نسبة مثيرة للمخاوف[2].

وعند مناقشة، وتحليل الارقام الواردة في المثالين السابقين. يتبين لنا بان خدمة الديون الخارجية تكلف حوالي ١٧,٥٪ من حجم المديونية، او ٣٨٪ من حجم الدخل القومي، او ٧٥٪ من حجم الموازنة العامة، وبمعنى آخر، فإن اجمالي خدمة الدين (فوائد + اقساط) تمتص حوالي ٩٠٪ من كامل التمويل الخارجي، وان خدمة هذا الدين اكبر بكثير من مجموع النفقات الرأسمالية. الامر الذي يعمق ازمة البلاد ويزيد في اخضاعها لشروط الجهات الخارجية المقرضة، وللشروط المجحفة لصندوق النقد الدولي، وهيئات ومؤسسات التمويل الدولية. كما ان هذا النهج يضاعف المديونية الخارجية، واعباء خدمة الدين العام.

ب - جدولة الديون :

اكد بعض النواب خلال المناقشات التي تمت حول المديونية بأن حل هذه المشكلة لا يمكن ان يتم بالجدولة او اعادة الجدولة، اذ ليس باستطاعة دولة كالاردن بمواردها، وامكاناتها

(١) النائب محمد المعرعر، محضر جلسة مجلس النواب الثالثة عشرة من الدورة العادية الاولى، عمان، ٣ شباط ١٩٩٠، ص ٢٣.

(٢) تقرير اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩١، مجلس النواب، محضر جلسة مجلس النواب الحادية عشرة من الدورة العادية الثانية، عمان ، ١٨ كانون الاول ١٩٩٠ص ١٠.

المحدودة ان تحقق تنمية اقتصادية تسهم في الخروج من الازمة، او تستوعب الاعباء الثقيلة لاقساط، وفوائد هذه الديون. وعندما تعد الحكومة بحل المشاكل الاقتصادية والمالية للبلاد، وتلزم نفسها في ذات الوقت بتحمل اعباء تسديد خدمة الدين، فأن ذلك يقع خارج حدود الممكن. مما يجعلنا نشك في امكانية تحقيق وعود الحكومة بالخروج من الازمة الاقتصادية بجوانبها المختلفة. وهناك من يرى بان على المفاوض الاردني الرسمي، تركيز اهتمامه على شطب قسم من هذه الديون، قبل اعادة الجدوله، مستنداً الى اعتبارات موضوعية، وعملية منها، ارتفاع اسعار الدولار بالنسبة للدينار الاردني، الامر الذي ضاعف حجم المديونية، حيث ان عملية السداد يجب ان تتم بالدولار. ومنها ايضا عدم قدرة الاردن – بموارده، وامكاناته المحدودة وسوء اوضاعه الاقتصادية – على السداد [1] .

لذا رأى بعض النواب أن اعادة الجدولة تعتبر وسيلة لتراكم الدين، وتكريسه، كأزمة مزمنة تعيق الجهود المبذولة لتحقيق التنمية المنشودة، وتجعل اقتصاد البلد في حالة من التبعية، والتخلف. لان اعادة الجدولة هي عملية تأجيل للأزمة، ووسيلة لمزيد من الاستدانة واليه للنقل العكسي للموارد الداخلية لاغراض التنميه لمصلحة الجهة الدائنة [2] . فتصبح عملية اعادة جدولة الديون او تأجيلها عبئاً، كما تجعل التسديد اكثر استحالة، خاصة وان اكثر من نصف ديون الاردن لا تعود لبنوك بل لحكومات، وهي أقدر على شطب الديون من البنوك، ولهذا لا بد من تعاون الاردن مع غيره من الدول المدينة من اجل مفاوضة نادي باريس ونادي لندن عله يحصل على اعفاء لبعض ديونه ان لم يكن كلها، لان مشكلة المديونية اصبحت ذات طابع دولي [3] . وان عدم حلها سوف يهدد الامن، والسلم في العالم اجمع.

ج– الاجراءات والمقترحات:

طالب مجلس النواب باجراءات تبديل حقيقي، وجدّي في النهج الاقتصادي الاردني من اجل تخليص الوطن من سلبيات ازمة المديونية، لذلك قدم المجلس مجموعة من المطالب،

---

(١) النائب سليم الزعبي، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، عمان، ٢٨ – كانون الثاني – ١٩٩٠ ، ص١٢.

(٢) النائب منصور مراد، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ١ كانون الثاني ١٩٩١،ص٤٠.

(٣) المرجع نفسه.

والمقترحات التي يرى بانها تشكل خطوات مهمة من اجل التخلص من مشكلة المديونية من اهمها:

(١)- عدم اطلاق يد الدولة للقيام باية عمليات اقتراض خارجي او حتى داخلي، الا ضمن احتياجات الموازنة المقررة من قبل مجلس النواب، على ان تكون عمليات الاقتراض للمشاريع الانتاجية، والتنموية ذات جدوى ربحية ووفقا لشرط المنح[١] والقروض السهلة، وليس وفقا للشروط التجارية الباهظة. ويجب مراعاة ترتيب الانفاق الرأسمالي على اساس اولوية المشاريع الانتاجية، ضمن خطة وطنية لبناء قاعدة انتاجية تغطي الطلب المحلي على السلع، والخدمات، وتوسع - باستمرار - فرص الاستثمار، على ان يتم عرض شروط كل اتفاقية قرض على المجلس قبل اقرارها من قبل الحكومة. ومن الضروري ايضاً سن تشريعات تضمن اشراف مجلس الامة على القروض الحكومية كافة [٢]، كاصدار قانون الدين العام الخارجي الملزم للحكومة بان لا تعقد اية عمليات اقتراض الا بعد الحصول على موافقة مجلس الامة.

(٢) - يجب اعادة النظر بالموقف من المديونية، وبرنامج التصحيح الاقتصادي المستند لتوجيهات صندوق النقد الدولي، بحيث يجري التوقف عن اداء خدمة الدين (اقساط+فوائد)، وتوفير عائدات الصادرات الوطنية من العملات الصعبة من اجل استثمارها في مشاريع تنموية، وانتاجية، اي لا بد من مراجعة الاتفاقيات المعقوده مع الهيئات، والدول الدائنة، من اجل تخفيض هذه الديون، وشطب فوائدها، او ايقافها، واعادة جدولتها لمدة طويلة وبدون فوائد، لان خدمة هذه الديون من شأنها ان تعيق أي عمليات للتنمية مستقبلاً، اضافة الى ان تراكم هذه الديون قد يعرض الاستقلال الوطني لتبعية الجهات الدائنة[٣] . كذلك ينبغي على الحكومة الاردنية أن تسعى للتعاون والتنسيق في هذا المجال مع الكثير من الدول المدينة في العالم لمواجهة المؤسسات والدول الدائنة ، بهدف الغاء الديون، او الغاء فوائدها على الاقل، وتأجيل الدفع لفترات بعيدة، خاصة وان المديونية اصبحت مسألة دولية، ولا بد وان يستند حلها الى جهد جماعي باتجاه الغائها في اطار اعادة بناء الاقتصاد الدولي.

---

(١) النائب فارس النابلسي، محضر جلسة مجلس النواب الحادية عشرة من الدورة العادية الثانية، ١٩ - كانون الاول - ١٩٩٠، ص٢٧.

(٢) النائب عيسى مدانات، المحضر نفسه، ص ٥٩.

(٣) النائب محمد فارس الطراونة، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣١-كانون الاول-١٩٨٩.

(٣) - ان الموارد الذاتية للاردن لن تكفي للقيام بعبء تسديد المديونية، ودفع عملية التنمية الاقتصادية في الوقت نفسه. لذلك لا بد من وضع فلسفة واضحة، وعمل دراسة جدية تعتمد التحليل العلمي المقرون بالارقام الدقيقة لتنشيط القطاع الخاص من اجل انشاء مشاريع جادة ضمن اهداف محددة، ومرسومة تأخذ بالاعتبار احتياجات الاردن الحالية، والمستقبلية، على ان تبادر الحكومة الى خلق المناخ الملائم لجذب رؤوس الأموال، والاستثمارات الخارجية لتعزيز معدلات النموالاقتصادي بشكل يسمح للاردن بمواجهة الاعباء الداخلية، والخارجية الملقاة عليه.

(٤) - ضرورة توقف الدولة عن الوفاء، والالتزام بخدمة الدين للدول، والمؤسسات المالية الدائنة، خاصة الغربية منها، والتي كانت لها اليد الطولى في الاثار الاقتصادية السلبية التي يعاني منها الاقتصاد الاردني، وعلى وجه التحديد تلك الجهات التي تقف حائلاً دون تعويض الاردن عن الخسائر التي تحملها نتيجة ازمة الخليج. وقد تمثلت هذه الخسائر في ضياع سوق التصدير، وتجارة الترانزيت الى العراق، وتضاؤل فرص التصدير الى البلدان العربية الخليجية الاخرى، الى جانب فقدان الدعم العربي، والدولي الذي كان يحصل عليه الاردن(١) ، مما يحتم على الاردن عدم تسديد خدمة الديون، الا اذا حصل على المساعدات الخارجية المقررة له من مجلس الامن الدولي، وهيئة الامم المتحدة (٢) . فهذه المساعدات تعتبر حقاً للاردن يجب تحصيله.

(٥) - ضرورة عقد مؤتمر وطني لمعالجة مشكلة المديونية، تشترك فيه جميع الخبرات والكفاءات الاقتصادية، والمالية من مختلف الاتجاهات، والتيارات الفكرية، والسياسية. على ان توضع امامه جميع الحقائق والمعطيات عن ازمة المديونية، للخروج بالاستنتاجات والتوصيات المناسبة بما يساعد في معالجة هذه الازمة (٣) . اضافة الى ضرورة تشكيل لجنة تحقيق وطنية يشارك فيهامجلس الامة مشاركة فاعلة للتحقيق في جميع الظروف والملابسات التي ادت بالبلاد الى الوقوع في المديونية الباهظة، ومعاقبة المسؤولين عن ذلك (٤) .

---

(١) النائب فارس النابلسي، محضر جلسة مجلس النواب الحادية عشرة من الدورة العادية الثانية، ١٩ كانون الاول -١٩٩٠، ص٢٧.

(٢) النائب عيسى الريموني، المحضر نفسه، ص٦.

(٣) النائب عيسى مدانات، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٨-كانون الثاني-١٩٩٠ ،ص ٨٣.

(٤) النائب احمد عويدي العبادي ، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣٠-كانون الاول- ١٩٨٩، ص١٣.

(٦) – يجب ان لا يلقى العبء الرئيسي في تسديد المديونية على الشرائح الاجتماعية محدودة الدخل. بل يجب ان يقع العبء الاكبر على الشرائح الاجتماعية الغنية، ليتحملوا عبئاً يتناسب مع دخولهم، وثرواتهم المرتفعة. الى جانب وضع تشريع ضريبي تصاعدي [١]، او سن ضريبة خاصة تسمى ضريبة الدين الخارجي، او من خلال فرض ضريبة مجهود البناء الوطني على الاغنياء، والرأسماليين وعلى المصارف، والبنوك، والشركات الرأسمالية الكبيرة بنسبة مئوية معقولة. وذلك من اجل توفير الاموال اللازمة التي قد تسهم في تخفيض اعباء المديونية الثقيلة التي يعاني منها الاردن.

(٧) – وضع السياسات اللازمة للانتقال بالاقتصاد الوطني من وضعه الحالي كاقتصاد اتكالي يعتمد على المساعدات، والقروض العربية، والاجنبية، الى اقتصاد الاكتفاء الذاتي الذي يعتمد على الموارد الاولية المحلية، لتحقيق اكتفاء الاردن من الانتاج المحلي في المجالات الزراعية، والصناعية، وفي مجال الثروة الحيوانية، لان هذا النهج سيؤدي بالنتيجة الى تعزيز الاستقلال الوطني [٢].

(٨) – وضع سقف للمديونية، والتأكد من عدم تزايدها، كأن لا تتجاوز قيمة القروض الجديدة المتعاقد عليها، والمسحوبة في اي سنة مالية قيمة الاقساط المسددة في تلك السنة، او ان لا تتجاوز خدمة الدين الخارجي في أي سنة مالية نسبة معينة من صادرات السلع، والخدمات، وضمن اطار تتناقص فيه هذه النسب خلال مرحلة زمنية محددة[٣]

(٩) – يجب ايقاف نزيف المديونية من خلال التوقف عن الاقتراض الربوي خارجيا، وداخلياً، والغاء المبالغ غير المسحوبة من عقود القروض المتفق عليها، وعدم الرضوخ لشروط الجهات الدائنة التي تمس سيادة الدولة، الى جانب ضرورة سن قانون فريضة الزكاة، مما يعزز من فرص توفير الاموال اللازمة لتسديد الديون [٤].

وهكذا قدّم مجلس النواب أهم مطالبه، ومقترحاته، وملاحظاته حول موضوع المديونية. فهل نجح هذا المجلس في التعامل مع هذا الموضوع الهام والحساس؟ هذا ما سنعرض له في الفصل القادم.

---

(١) النائب عيسى مدانات، المحضر نفسه، ص٣٩.
(٢) النائب محمد فارس الطراونة، المحضر نفسه.
(٣) النائب نوقان الهنداوي، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٧ كانون الثاني –١٩٩٠، ص ١١٣.
(٤) النائب احمد الكوفحي ، المحضر نفسه، ص٤٠–٤١.

٢- الاسعار :

دارت مناقشات مجلس النواب في عدة جلسات حول سياسة الاسعار، باعتبارها تمثل قضية وطنية تهم مختلف القطاعات، وشرائح المجتمع الاردني. ورأى مجلس النواب ان اساس السياسة التموينية هو تأمين القوت للشعب حسب المواصفات والمقاييس المتبعة نوعياً وصحياً، واتخاذ الاجراءات الضرورية لمنع الغش والاستغلال والتلاعب بالاسعار،[1] فمنذ اواخر الثمانينيات اصبح ظاهراً للعيان ذلك الخلل الذي يشبه الانهيار لمجمل الجوانب في الاقتصاد الوطني للبلاد، واصبح الحديث عن المديونية وعن انماط الفساد المالي، والاداري، واعادة التصحيح لهذه الاوضاع هو الشغل الشاغل، والهم الاكبر لابناء المجتمع الاردني. ومن ابرز النتائج التي ترتبت على ذلك الخلل، انخفاض سعر صرف الدينار وارتفاع متزايد وبدون توقف في مجمل الاسعار لجميع السلع الاساسية والمواد التموينية باستثناء ما هو مدعوم منها من خزانة الدولة. ونظراً للاعباء المترتبة على استمرار الدعم، فقد لجأت الحكومة الى تخفيف العبء عن الخزينة باتخاذ بعض الاجراءات، مثل البطاقات التموينية لمواد السكر والارز والحليب، لايصال هذه المواد الضرورية الى مستحقيها من المواطنين موضع الرعاية من اصحاب الدخول المتوسطة والمتدنية، اي ان الحكومة قامت باتخاذ اجراءات معينة لمواجهة تلك النتائج المترتبة على الخلل الاقتصادي، والذي تمخض عن معاناة حقيقية وملموسة للمواطن الاردني، حيث ارتفعت الاسعار وبشكل مذهل [2]، في الوقت الذي انخفض فيه معدل دخل الفرد، واتسعت دوائر الفقر وبات العديد من المواطنين في ظل ثبات الرواتب، والأجور، والارتفاع المضطرد للاسعار يعيشون تحت الحد الادنى لمستوى المعيشة؛ فمن شأن الزيادة الهائلة في الاسعار ان تثقل الاعباء المعيشية التي تتحملها الشريحة الفقيرة في المجتمع الاردني، ومن شأنها ان تدفع باعداد جديدة من المواطنين الى خط الفقر.

---

(١) النائب فارس النابلسي، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ١ كانون الثاني ١٩٩٠ ، ص١٣.

(٢) النائب عبد السلام فريحات، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١٠ اذار ١٩٩٠، ص ٣٦-٣٧.

والأسعار أداة مهمة في اعادة توزيع الدخل الوطني، واذا تركت بدون تدخل من قبل الحكومة فإنها تتحول لاداة مدمرة [1] ، فقد اصبحت مشكلة الغلاء، والارتفاع المحموم المتتالي لاسعار معظم السلع، والخدمات من القضايا الخطيرة، والمهمة التي تواجه المجتمع، وتهز اركانه هزاً عنيفاً، وقد تبين لمجلس النواب بان مشكلة الاسعار تتفاقم وتأخذ ابعاداً خطيرة دون ان تكون هناك اية محاولة ملموسة رسمياً لمواجهتها او التخفيف من حدتها [2]، وليس ثمة خطة حكومية واضحة مدروسة لمكافحة الغلاء وضمان الحد المعقول للعيش، خاصة لذوي الدخل المتدني والمحدود. وان نسبة ارتفاع تكاليف المعيشة تشمل سلة واسعة من السلع والخدمات التي يحتاجها المستهلك، بما في ذلك اجرة السكن والنقل والمواصلات والغذاء والكساء والدواء والتعليم ... الخ. كما طال الغلاء السلع المستورده اكثر من غيرها لاعتمادها على ما يتوافر من العملات الصعبة بسعر الصرف الجديد، على ان الغلاء زاد عن الحد الذي يفسره فارق سعر الصرف، مما يدفع للاستنتاج بان هناك اسباباً اخرى سلوكية واحتكارية وراء فوضى الاسعار، فاصبح عدد كبير من اصحاب الدخل المحدود غير قادرين على توفير مستلزمات الحياة اليومية نتيجة لتدني الدخل الذي يقابله غلاء فاحش في الاسعار.

في ظل النسب العالية، والكبيرة لحالات الفقر الموجودة في الاردن، كان لا بد من طرح حلول سريعة قبل ان تتفاقم المشكلة، وتتسبب في إحداث انفجار اجتماعي لا تحمد عقباه، لان الامن الاجتماعي للمواطن لا يمكن ان يتحقق الا من خلال توزيع المداخيل، وتوزيع العبء الضريبي، واعفاء الفئات الصغيرة من الضريبة المباشرة، وتحويل اعبائها على ذوي الدخل المرتفع. ويرى مجلس النواب بان الخطوات، والاجراءات التي تتخذها الحكومة من اجل معالجة مشكلات الاقتصاد الوطني- والتي كانت استجابة لضغوط، وشروط صندوق النقد الدولي- جاءت في جانب كبير منها على شكل ضرائب غير مباشرة، وهي التي يتحمل عبئها الفقير والغني على حد سواء وبدون تمييز. وبذلك تكون وطأتها اشد على الفقير، وان هذه الاجراءات قد زادت من الاعباء على المواطنين والحقت اشد الضرر بالفئات الفقيرة.

---

(١) النائب عيسى مدانات، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣١ كانون الاول ١٩٨٩، ص ٣٣.

(٢) المرجع نفسه، ص٤٠.

يعد الحديث عن الاسعار غير مجد دون الحديث عن السياسة الضريبية، واثرها على ارتفاع الاسعار، لان المواطن المستهلك هو الذي يتحمل في النهاية عبء اي زيادة في الضرائب او الخدمات، حيث يضيف التاجر كل ما يمكن ان يدفعه على السلع والخدمات التي يقدمها او يبيعها، مما يثقل كاهل المواطن الاردني، ويهدد حياته وامنه الاقتصادي، والغذائي والاجتماعي؛ فالحكومة مطالبة بوقف ارتفاع الاسعار، ودراسة الكلفة الحقيقية لانتاج السلعة لتحقيق العدالة بين المستهلك والتاجر، لكن ترك الاسعار ليتقرر وفق آلية العرض والطلب دون تدخل الحكومة. هو احد شروط صندوق النقد الدولي، التي تطبق في نطاق الوصفة الشاملة لمعالجة الاوضاع الاقتصادية[1]، حيث ترتفع الاسعار وتنخفض القوة الشرائية لمداخيل ذوي الدخل المحدود. مما يؤدي الى تدني مستوى المعيشة، وزيادة عدد الشرائح التي تعيش تحت خط الفقر. فعلى الحكومة ان تسعى لزيادة مداخيل ذوي الدخل المحدود، وضبط النفقات في الجهاز الحكومي، والتوجه الجاد نحو التغلب على جيوب الفقر لاحلال بعض التوازن بين إمكانيات اصحاب المداخيل المتدنية وبين الاسعار.

ان الدولة معنية بتيسير حصول المواطن على المواد الضرورية، وخاصة ذوي الدخل المتدني بأسعار رخيصة ومعقولة ضمن موازنته المالية، فهناك بعض المواد الضرورية للانسان ولا يستطيع العيش بدونها: كالعلاج والخبز والسكر والأرز والطحين، والتي يجب ان تسعّر باسعار معقولة لانها من حاجات المواطن المهمة، لذلك لا بد من تدخل الدولة لوضع أسعار مدروسة تضمن للمواطن العيش الكريم، كذلك فإن الحكومة مطالبة بالتوسع في الاعفاءات الضريبية على السلع الاساسية كالمواد الغذائية والادوية ومستلزمات التعليم واحتياجات الاطفال، وتحويل اعبائها على السلع الكمالية والترفيهية، خاصة وان الحكومة معنية بتأمين وتوفير الاحتياجات الاساسية للمواطن وضمن دخله الحقيقي من اجل تحقيق مبدأ الامن الغذائي [2] ووفق التكلفة الحقيقية للسلع والخدمات بحيث تعم العدالة ويتاح تكافؤ الفرص للجميع.

(١) المرجع نفسه ، ص٤١.

(٢) النائب بسام حدادين. محضر جلسة مجلس النواب العشرين من الدورة العادية الرابعة، ٢٤ شباط ١٩٩٣ ص ٣٨.

ويلاحظ مجلس النواب بان ارتفاع تكاليف المعيشة والغلاء الذي يعيشه المواطن لا يقتصر على اسعار السلع، وانما يطال وبشكل متفاقم كلفة الخدمات، وبخاصة الخدمات الصحية والتعليمية، حيث تراجعت الخدمات الحكومية في هذا المجال كثيراً، مما اضطر المواطن لطلب هذه الخدمات من القطاع الخاص(1)، فتحول الامر الى تجارة محضة بعد ان كان جزءاً من الخدمات الاجتماعية والصحية.

الاجراءات والمقترحات :

يرى مجلس النواب بان هناك ارتفاعاً في تكاليف المعيشة، حيث ارتفعت اسعار الخبز واللحوم، والسكر، والأرز، والحليب، وزيت الزيتون، واجور المساكن، والمسقفات، واجور قطاع النقل والاتصالات، اضافة الى رفع اسعار المنتجات البترولية والاسمنت، بل ان بعض المواد التموينية قد هبطت اسعارها عالمياً، لكنها بقيت في السوق المحلي كما هي، ولم تنخفض بما يقارب نسبة الانخفاض في بلد المنشأ، فالشاي مثلا انخفض عالمياً بنسبة ٤٠٪، لكن هذا الانخفاض لم ينعكس على جميع انواع الشاي في الاسواق المحلية (2)، كذلك فإن كثيرا من الاسعار ارتفعت دون مبرر منطقي او معقول، سوى الجشع، والطمع، والاحتكار.

ان ازمة الاسعار الخطيرة تحتاج اجراءات سريعة ومنطقية من قبل الحكومة من اجل وضع حد للاسعار الباهظة، لتكون في مستوى دخل المواطن وقدرته الشرائية (3)، فالحاجة تبدو ماسة لاعادة دراسة السياسة الاقتصادية والمالية بمختلف عناصرها ومدخلاتها، وكذلك لا بد من سياسة ضريبية جديدة، وسياسة تموينية جيدة لاقرار السياسات المناسبة في ضوء المعطيات المحلية والواقع الفعلي لمستويات المعيشة بما يضمن الوصول الى وضع سياسة مدروسة، ومريحة بين المستهلك، والتاجر والحكومة.

---

(1) النائب عبد الرؤوف الروابدة ، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرون من الدورة العادية الثالثة، ١٠- آذار ١٩٩٢، ص ٤٢.

(2) النائب عبد الحفيظ علاوي، محضر جلسة مجلس النواب العشرين من الدورة الرابعة، ٢٤ شباط ١٩٩٣، ص ٤١.

(3) النائب د. عبد اللطيف عربيات، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣٠ كانون الاول ١٩٨٩- ص٧٤.

وعلى الرغم من الجهود المكثفة التي تقوم بها الحكومة في مجال توفير وتأمين المواد الغذائية الاساسية ومراقبة اسعار المواد التموينية. الا ان مجلس النواب وانطلاقاً من موقع المسؤولية، قد سجل بعض الملاحظات، وتقدم بالعديد من المطالب والمقترحات التي يرى ضرورة اخذها بعين الاعتبار عند مناقشة السياسة التموينية، ومسألة ارتفاع الاسعار، لما لهذه المطالب والملاحظات من دور واهمية في معالجة هذه الظاهرة الخطيرة.

ومن هذه المطالب والمقترحات ما يلي :

أ – يستفيد من دعم الموادالتموينية الذي تقدمه الحكومة معظم الاغنياء، والاثرياء، واصحاب المطاعم، والمصانع والعمال الاجانب؛ وهي الفئات التي لا تحتاج الى هذا الدعم الذي يرهق الخزينة، لذلك لا بد من اعادة النظر بدعم كافة السلع التموينية من خلال اجراء دراسة دقيقة وشاملة لكافة شرائح المجتمع، ليصل الدعم الى مستحقيه من اصحاب الدخول المحدودة والمتدنية،[١]. مع التاكيد على ضرورة الاستمرار في دعم المواد التموينية الضرورية.

ب– عند الحديث عن الاسعار، لا بد من استحضار واقع الرواتب والاجور المتدنية [٢]، ففي الوقت الذي ارتفعت فيها الاسعار ارتفاعا كبيرا، فإن دخول غالبية المواطنين ، خاصة الموظفين ما زالت كما هي [٣]، كما ان دخول البعض منهم قد تدنت وخاصة فئة المزارعين، مما يؤدي الى خطورة وصعوبة الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والامنية على البلد، فقد تآكلت الرواتب والأجور في بعض الاوقات بنسبة ٥٠٪، وزادت اسعار بعض السلع والخدمات والحاجات الاساسية بنسبة (١٠٠–٢٠٠٪)[٤] اي ان الغلاء المستفحل قد اصاب شرائح اجتماعية واسعة من ذوي الدخل المتدني والمحدود،

---

(١) النائب محمد فارس الطراونة، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرون من الدورة العادية الثالثة، ١٠ اذار ١٩٩٢، ص ٣٤.

(٢) النائب عبد الحفيظ علاوي، محضر جلسة مجلس النواب العشرين من الدورة العادية الرابعة، ٢٤ شباط ١٩٩٣، ص ٣٩.

(٣) النائب نادر الظهيرات، المحضر نفسه، ص٤٧.

(٤) النائب عبد الحفيظ علاوي، المحضر نفسه، ص ٣٩.

لذلك لا بد من وضع سلم متحرك للرواتب والأجور في ضوء تآكل الاجور، بسبب الغلاء، وارتفاع الاسعار.

ج- ضرورة نهج سياسة سعرية محدودة، وعادلة، تشمل المواد التموينية، والاستهلاكية الاساسية، تضمن بشكل متوازن مصالح كل من التاجر، والمستهلك، وتؤمن تواصل الدعم الحكومي للمواد التموينية الاساسية. كذلك فإن الحكومة مطالبة بالتوسع في ضبط قائمة اخرى من السلع التي هي في حكم السلع الاساسية للمواطن، كالألبسة والادوية ومواد البناء والقرطاسية وغيرها، وان تقوم بتوفير كافة المواد الاساسية التي يحتاجها المواطن، وباسعار تناسب دخله. اضافة الى تدخلها لتحديد اسعار كافة السلع المستوردة، والمنتجة محليا ضمن اسس معتدلة. كذلك ضرورة ضبط الاسعار المحددة من خلال احكام الرقابة الكاملة، لمنع التلاعب بالاسعار مع تشديد الرقابة على تهريب السلع، والمواد التموينية خارج البلاد. وان الحكومة مطالبة بوضع خطة واضحة تستوعب مشكلة الاسعار المتفاوته بالنسبة للّحوم البلدية، واللحوم المستوردة، خاصة وان اختلاف انواع اللحوم وتنوع مصادر استيرادها فتح المجال امام بعض الاشخاص للتلاعب بالاسعار [1]. الى جانب المطالبة بان يتم استيراد اللحوم من السودان [2]، لان الكلفة اقل خاصة في قطاع الشحن مقارنة مع استيراد اللحوم من بلغاريا ورومانيا واستراليا حيث الكلفة العالية في اجور الشحن.

د- ان تسعيرة الخضار والفواكة لا تستند الى اسس موضوعية ومنطقية، وهي تعاني من الفوضى والارتفاع الفاحش في كثير من الحالات، بحيث لا يستطيع اصحاب الدخول المتدنية الحصول على احتياجاتهم من الخضار والفواكة، فالتسعيرة لا تدرس كلفة الانتاج وربح الموزعين، وغالبا ما يكون المستفيد منها الوسطاء والسماسرة وليس المزارعين. لذلك لا بد من تنظيم عملية التسويق بحيث يحصل المزارع على سعر

---

(١) كلمة نواب الحركة الاسلامية (الاخوان المسلمين)، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرون من الدورة العادية الثالثة، ١٠ آذار ١٩٩٢، ص٣٥-٣٦.

(٢) النائب عبد المنعم ابو زنط، المحضر نفسه، ص ٤٨.

مجز يشجعه على الانتاج[1]. وينظم طرح المواد في الاسواق بطريقة تضمن استمرار التنافس المعقول.مع مراعاة عدم تصدير الخضار، والفواكة في حالة ندرتها، وحاجة المواطنين لها.

هـ- ان سياسة دعم الاعلاف التي تنتهجها الحكومة لا تنعكس بصورة ايجابية على الاقتصاد الوطني، كأن يزداد حجم الثروة الحيوانية وتنخفض الاسعار. فلا يستفيد منه نوي الدخول المتدنية. فالكميات التي تصرف لا تكفي، لذا يضطر مربو المواشي والدواجن من نوي الدخل المحدود لشراء النقص المترتب عليهم من مادة الاعلاف بالاسعار غير المدعومة، مما يستوجب اعادة النظر في تسعيرة الاعلاف الموزعة، وزيادة الكمية المصروفة من اجل المحافظة على الانتاج في هذا المجال.[2] فعلى سبيل المثال، فإن ارتفاع سعر الذرة الصفراء، قد اثر كثيراً على اسعار البيض والدواجن، مما ادى الى اضطراب في الاسعار.

و- أن المنطق يحتم على الحكومة تشجيع الصناعة الدوائية المحلية، خاصة وانها تستطيع انتاج بدائل للأدوية الاجنبية المستوردة، وباسعار مخفضة. [3] كذلك طالب النواب بضرورة توفير سوق دوائية موازية تضمن مستوى الجودة ومستوى السعر، بحيث يكون في حدود قدرات وامكانات المواطن العادي، وخاصة في ظل غياب التأمين الصحي الشامل.

ز- ان ارتفاع اسعار المشتقات النفطية (المحروقات) سوف ينعكس بآثاره السلبية على مختلف نواحي حياة المواطن. وسوف يزداد العبء على كاهله، ويدفع ثمن هذا الغلاء، من خلال ارتفاع اسعار بعض السلع التجارية بسبب ارتفاع كلفة النقل. كارتفاع اجرة وسائط نقل الركاب العمومية، واجرة سيارات نقل البضائع الصغيرة

---

(١) النائب عبد الرووف الروابدة، والنائب محمد الدردور، المحضر نفسه.

(٢) النائب ابراهيم الغبابشة، المحضر نفسه، ص٤٤-ص٤٥.

(٣) النائب عبد الرؤوف الروابدة، المحضر نفسه، ص٤٣.

والكبيرة[1]. ومن هنا طالب مجلس النواب الحكومة بضرورة اعادة النظر في اسعار المحروقات لما لها من اثار سلبية على مختلف اسعار المواد التموينية. كما طالب المجلس الحكومة بضرورة اطلاعة على كلفة انتاج المحروقات.

ح- ان التخلص من مأزق الاسعار، والسياسة التموينية يتطلب تحقيق سياسة الاكتفاء الذاتي، من خلال استغلال جميع الموارد المحلية، وخاصة الزراعة، لكونها القاعدة الرئيسة، والقوية لدعم الاقتصاد الوطني ومصدر الامن الغذائي[2]. لذلك طالب مجلس النواب الحكومة ان تهتم بالصناعات الزراعية بدلاً من استيرادها من الخارج، اضافة الى دعم زراعة القمح. وهو الوضع الذي سيجعل الاردن يستغني عن عدد كبير من السلع التموينية المستورده المرتفعة الاسعار، مما يوفر على الخزينة الكثير من العملات الصعبة.

ط- فتح المجال للمنافسة بين الحكومة، والقطاع الخاص، من خلال منح رخص للقطاع الخاص [3] لاستيراد بعض المواد، والسلع الضرورية شريطة التقيد بالجودة، والمواصفات المطلوبة.

ي-فتح المزيد من فروع المؤسسات الاستهلاكية المدنية والعسكرية في جميع انحاء المملكة، من اجل ضرب سياسة الاحتكار والاستغلال التي يمارسها بعض التجار [4]، اضافة الى عمل بطاقات تموينية تشمل كافة الفقراء تسمح لهم بشراء احتياجاتهم الضرورية من المؤسسات الاستهلاكية، كذلك فقد اقترح المجلس ان تشتمل البطاقة التموينية اضافة الى السكر والأرز، والحليب مواد تموينية ضرورية اخرى خاصة للفقراء وذوي الدخل المحدود، ومنها : الطحين، وزيت الزيتون، والفول، والعد،

---

(١) كلمة نواب الحركة الاسلامية (الاخوان المسلمين) المحضر نفسه، ص٣٥.

(٢) النائب محمد العلاونة، محضر جلسة مجلس النواب العشرين من الدورة العادية الرابعة، ٢٤ شباط ١٩٩٣، ص ٣٤.

(٣) النائب عبد الحفيظ علاوي، المحضر نفسه، ص٤٢.

(٤) النائب ذيب مرجي، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣١ كانون الثاني، ١٩٨٩، ص٧٧.

والحمص، والطحينة، والشاي، والسمن علي ان يراعي معها مستلزمات المدارس من زي مدرسي وقرطاسية [١].

ك- ضرورة انشاء مجلس او فريق متخصص بالأسعار، وتكاليف المعيشة يضم اهل الخبرة والمعرفة من اجل صياغة سياسة اسعار متكاملة ومقبولة، يراعى فيها مصلحة اصحاب الدخول المتدنية والمحدودة [٢].

ل- ان لا تقوم الحكومة برفع اسعار أية مادة او سلعة الا بعد اخذ موافقة مجلس النواب. وان لا يتم بحث مشكلة الاسعار من قبل الحكومة الا بعد الرجوع الى مجلس النواب، واجراء مناقشات ومداولات معه بهذا الخصوص [٣].

م- الدعوة الى تحكيم الشريعة الاسلامية التي توجب التوظيف في اموال الاغنياء لحساب الفقراء،[٤] من خلال تعميم فريضة الزكاة، واصدار تشريع قانون الزكاة، ليكون رافداً مالياً رئيساً في معالجة مشكلة الفقر، كذلك المطالبة بضرورة توحيد الصناديق التي تتعامل مع مشكلة الفقر وتطوير مواردها.

هذا عرض لاهم مطالب، ومقترحات مجلس النواب حول قضية الاسعار والفقر، ولعل ما يلفت النظر فيها، ويستحق التوقف هو مطالبة مجلس النواب الحكومة بان لا تقوم برفع اسعار اية سلعة او مادة الا بعد الرجوع الى المجلس، واخذ موافقته.

ترى هل تحقق هذا المطلب الذي تقدم به مجلس النواب؟! وماذا عن المطالب والمقترحات الاخرى؟

٣- الفساد المالي والاداري :

شكّل موضوع الفساد اهمية بالغة بالنسبة لاعضاء مجلس النواب، خاصة وانهم تعهدوا للمواطن من خلال طروحاتهم، وبياناتهم الانتخابية بالتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة، والتي

---

(١) النائب عبد المنعم ابو زنط، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرون من الدورة العادية الثالثة، ١٠ آذار ١٩٩٢، ص ٤٨.
(٢) النائب عبد الرؤوف الروابدة، المحضر نفسه، ص ٤٣.
(٣) النائب علي الفقير وكلمة نواب الحركة الاسلامية، المحضر نفسه.
(٤) النائب علي الفقير، المحضر نفسه، ص ٦٧.

ساهمت في تفاقم العديد من المشاكل الاقتصادية والمالية والنقدية، التي يعاني منها المجتمع الاردني.

فقد اكد النواب على ان ثمة كثير من المخالفات، والجرائم الاقتصادية، والمالية التي ارتكبت بسبب غياب الرقابة الدستورية، والشعبية؛ فانتشر الفساد حيث تضاءل الحس بالمسؤولية، واسيء استخدام السلطة [1] من قبل بعض الاشخاص الذين استأثروا بالمراكز والمناصب الحساسة، مما اوقع الاردن في فوضى ادارية. لذلك فإن من واجب السلطة التشريعية محاربة جميع اشكال ومظاهر الفساد، من خلال مراقبة ومتابعة السلطة التنفيذية من اجل وضع الضوابط والمعايير الكفيلة بالقضاء على الرشوة والمحسوبية، وحماية المال العام من الاعتداء والتلاعب، ووضع حد لتفشي ظاهرة الفساد المالي والاداري، فالمديونية وتردي سعر الدينار وبيع احتياطات المملكة من الذهب، وما ترتب على ذلك من ارتفاع في تكاليف المعيشة نتيجة الغلاء الفاحش، ... وغير ذلك من المشاكل المالية والنقدية والاقتصادية، انما جاءت بسبب انتشار ظاهرة الفساد.

أ- المطالب والمقترحات :

يرى مجلس النواب بان اعادة بناء الثقة وتعميقها بين المواطن، والمسؤول تتطلب اتخاذ مجموعة من الاجراءات، والخطوات الكفيلة بكشف الحقائق، وتحديد اسباب الفساد والتردي المالي والاداري، الى جانب تطهير، وتنظيف كافة المواقع من الاشخاص الذين لا يثق بهم الشعب، اضافة الى ضرورة ارساء قواعد موضوعية جديدة بحيث لا يتولى المسؤولية الا الاشخاص الذين يتمتعون بثقة المواطن واحترامه، [2] لذلك فإن مجلس النواب ومن خلال مناقشته وبحثه لقضية الفساد، قام بتقديم مجموعة من المطالب، والملاحظات التي يرى ضرورة تبنيها ومتابعتها من قبل الحكومة من اجل وضع حد لتفشي ظاهرة الفساد.

(١) النائب د. عبد اللطيف عربيات، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣٠ كانون الاول ١٩٨٩، ص٧١.

(٢) النائب احمد قطيش الازايدة، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٨-كانون الثاني- ١٩٩٠ ، ص٦٦-٦٧.

ومن اهم هذه المطالب والملاحظات ما يلي :

(١) – ان تلتزم الحكومة بتطبيق مبدأ: من اين لك هذا ؟ [1] وذلك من اجل مساءلة، ومحاسبة الاشخاص الذين حصلوا على ثرواتهم بطرق، ووسائل غير مشروعة، على ان يتم تطبيق هذا المبدأ بكل جدية وحزم.

(٢) – مطالبة الحكومة بملاحقة كل مسؤول اداري، جزائياً ومالياً، عن كل خسارة الحقها بخزينة الدولة نتيجة ارتجاله، او اهماله او سوء تخطيطه، او نتيجة قراراته الخاطئة، لتضمن عدم الارتجال الذي يمكن ان يدمر مصالح الدولة [2]، فالحكومة مطالبة بمحاسبة المسؤولين الذين تسببوا في إيقاع الاردن في فوضى مالية، وان تقدمهم لمحاكمات علنية، وإجبارهم على إعادة ما سلبوه من الاموال العامة بجميع الوسائل والطرق. وكذلك فضح أساليبهم، وممارساتهم الفاسدة. كما انها مطالبة بالقيام بالتحقيق العادل والعاجل مع الذين توجه لهم اصابع الاتهام، او تحوم حولهم ادنى شبهه في الاعتداء على المال العام [3].

(٣) – لا بد من الاهتمام بتصويب المسار الاداري، وتقليص أي تسيب في الادارة المركزية، والعمل على اعادة الهيكلة الادارية للدولة لتقوم بواجبها بكفاءة عالية تتطلبها ظروف الوطن، ومقتضيات المرحلة التي يمر بها، وهذا يتطلب ضرورة تعميق التنسيق بين الاجهزه التنفيذية المختلفة، واختيار الكفاءات المميزة، والمعروفة بخبرتها، واطلاعها لتشرف على تنفيذ السياسات المالية، والاقتصادية، التي تتطلب مستوى عالياً في الادارة المالية، وفي مجال التخطيط[4].

---

(١) النائب د. عبد اللطيف عربيات، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى ٣٠-كانون الاول- ١٩٨٩، ص ٧٦.

(٢) النائب عاطف البطوش، المحضر نفسه، ص ٥.

(٣) النائب عبد المنعم ابو زنط، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٨-كانون الثاني -١٩٩٠ ، ص١٤٥.

– النائب منصور مراد، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ١- كانون الثاني- ١٩٩٠، ص ٤٠.

(٤) النائب سليمان عرار، محضر جلسة مجلس النواب الحادية عشرة من الدورة العادية الثانية، ١٨- كانون الاول-١٩٩٠، ص٢٩.

ان الاصلاح المالي والاقتصادي مرهون بالاصلاح الاداري، لذا فعلى الحكومة ان تبدأ باتباع سياسة التطهير الاداري، والتركيز على دولة المؤسسات بدلاً من دولة الاشخاص، ويجب ان يشمل هذا التطهير جميع المؤسسات، وعلى جميع المستويات من اجل ضمان ترسيخ مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب. كذلك لا بد من مراعاة وضع اسس علمية ثابتة، ومدروسة بدقة تضمن تحقيق العدالة عند التعيين، والتوظيف بعيداً عن المزاجية والمحسوبية [١]، خاصة وان ديوان الخدمة المدنية في كثير من الحالات لم يراع مبدأ تكافؤ الفرص، وتحقيق العدالة عند التعيين، وحتى عند إرسال البعثات الدراسية والعلمية والتدريبية وغيرها. اذن لا بد من مواجهة التسيب الاداري، خاصة وان هناك وظائف تفصل تفصيلاً لاشخاص بذواتهم، فانحصرت الادارات في طبقة معينة او فئة معينة استأثرت بالمراكز، والوظائف الحساسة، واحياناً تصدر قوانين، وتسن خدمة لشخص معين او جهة معينة [٢].

(٤) – يجب فتح ملفات الشركات، والمؤسسات العامة عن طريق جهاز الرقابة المالية والادارية، الذي يجب ان يتبع مجلس النواب، وليس المدراء التنفيذيين، كما يجب اختيار العناصر القوية والامينة ذات الكفاءة العالية والمميزة للقيام بهذه المهمة. ان هذه الطريقة من شأنها ان تقضي على الترهل الاداري والتسيب المالي [٣] فالحرص على المال العام والمصلحة العامة يستوجب اعلان الحكومة عن نيتها فتح ملفات المؤسسات والشركات الكبرى التي تعثرت كشركة الاسمدة والبوتاس واسمنت الجنوب والتي رافقت انشاءها حديثاً عن اوجه فساد واختلاسات متعددة.

(٥) – يجب ان يبادر الوزراء، وكبار المسؤولين، وبسرعة الى التعرف الى حقيقة الاوضاع في كل موقع من مواقع العمل الحكومي، وان لا يترددوا في اخراج،

---

(١) النائب جمال الصرايرة والنائب عبد الرحيم العكور، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٨– كانون الثاني –١٩٩٠.

(٢) النائب عبد السلام فريحات، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣٠-كانون الاول-١٩٨٩، ص ٢٧.

(٣) النائب احمد الكوفحي، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٨-كانون الثاني- ١٩٩٠، ص ٤٣.

ومحاسبة اي موظف يسبب اعاقة او عرقلة للعمل او يستغل وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة[1]. فالحكومة عليها ان تراقب جميع كوادر مؤسساتها لمعرفة مظاهر الترف والتسيب في هذه المؤسسات، وبالتالي وضع الحلول المناسبة بما يضمن التخلص من هذه المظاهر الفاسدة [2].

(٦) – يجب ابلاغ، واعلام المجلس عن مقدار حجم المساعدات والهبات العربية، اضافة الى مخصصات الصمود التي دفعت للاردن خلال السنوات الماضية... وبيان اوجه انفاقها وصرفها لمعرفة اين ذهبت ؟ وكيف ... ولماذا صرفت [3].

ان هذه المطالب، والملاحظات التي تقدم بها النواب، انما تؤكد مدى جدية، واصرار المجلس على محاربة الفساد بكل مظاهره واشكاله، وقد دفع اهتمام، وحرص المجلس على هذا الموضوع الحكومة بان تتقدم باقتراح من اجل القضاء على هذه الظاهرة الخطيرة، وتمثل هذا الاقتراح باصدار تشريع من قبل الحكومة يلزم كل من يتولى المسؤولية السياسية والادارية العليا ان يتقدم باقرار شامل، وموثق بكل ما يملكه من اموال منقولة وغير منقولة، بحيث يصبح هذا القرار الوثيقة التي يرجع اليها عند اي تساؤل يتعرض له المسؤول عن الوسيلة التي حصل من خلالها على امواله وممتلكاته. الا ان مجلس النواب لم يقتنع بهذا الاقتراح الحكومي، معتبرا اياه (خطوة درامية)، لانه لا يتناول تسجيل اصل ومصدر هذه الموجودات عند الشخص المعني، الا اذا تولى منصباً جديداً او وظيفة حديثة، وان الشخص الذي تولى مركزاً ادارياً او وزارياً في الماضي، واستخدم أو استغل مركزه في الاستيلاء على الاموال العامة ليرصدها في حسابه الخاص حسب التشريع الحكومي المقترح، لا تطاله الاجراءات القانونية، ولا تنطبق عليه، ولا يحال الى القضاء بسبب هذه التصرفات السلبية [4].

فمن الاجدر– وكما يرى مجلس النواب– ان يكون التشريع المقترح جاداً وشمولياً ... بحيث يطال كل من تولى خلال السنوات الماضية مركزاً مرموقاً في الدولة، ابتداءً برؤساء

---

(١) النائب احمد قطيش الازايدة، المحضر نفسه، ص٦٧.

(٢) النائب عاطف البطوش، المحضر نفسه ، ص١١١.

(٣) النائب نوقان الهنداوي، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣٠-كانون الاول -١٩٨٩، ص ٤٥.

(٤) المرجع نفسه، ص ٤٦.

الحكومـات ومـروراً بنوابهم ووزرائهم، او من هم في مـرتبـة *الوزراء، اضـافـة الى* مـديري المؤسسات والدوائر الحكومية، من خلال بيان تدرج ثرواتهم ومصادرها مع تدرج مسؤولياتهم ومراكزهم، بحيث يصبح شعار : من اين لك هذا ؟ واقعاً محسوساً.

بهذه الجدية والشمولية تجري معاقبة كل من تسول له نفسه الاعتداء على المال العام، ويجري بالتالي طمئنة الناس على اموالهم واموال الدولة، فتتعزز ثقتهم بالدولة وبالمسؤولين[1].

ب – قضايا الفساد

أخذ موضوع الفساد، وضرورة محاسبة المعتدين على الممتلكات والاموال العامة حيزا كبيرا من اهتمامات مجلس النواب، حيث اعتبر هذا الموضوع من اولويات عمل المجلس، خاصة وان الكوارث المالية، والاقتصادية التي يعاني منها الاردن، جاءت كنتيجة حتمية لتفشي ظاهرة الفساد المالي والاداري، فاصبح المجلس مطالباً بالتصرف بكل جدية وموضوعية، ليطبق شعار محاربة الفساد الذي طرحه معظم اعضائه خلال مرحلة الترشيح للانتخابات، لذلك انصب اهتمام مجلس النواب على العديد من قضايا الفساد والتي كانت تقف وراء حدوث الخلل المالي والاقتصادي الذي يعاني منه الاردن.

كما رأى مجلس النواب ان هناك بعض قضايا الفساد المهمه والخطيرة التي رتبت على خزينة الدولة اعباء مالية ثقيلة، نتيجة الاختلاسات والسرقات وغيرها من المظاهر السلوكية السلبية التي مورست من قبل بعض المسؤولين، ممن استغلوا وجودهم في بعض المناصب الحكومية المهمة، وانه لا بد من استعراض بعض هذه القضايا بصورة مختصرة، وذلك بسبب غياب البيانات والوثائق المتعلقة بكل قضية؛ مما يعني صعوبة الوقوف على طبيعتها، خاصة وان جلسة مجلس النواب المتعلقة بقضايا الفساد المهمة قد عقدت بصورة سرية، باستثناء قضية مشروع طريق (الجفر–الازرق) التي اشبعت بحثاً ونقاشاً من قبل المجلس، وهي القضية التي سوف نتطرق لها بصورة مفصلة خلال الصفحات القادمة، وذلك في سياق الحديث عن هذا الموضوع الحيوي والهام، لنتعرف على مدى قدرة وامكانية المجلس للتصدي والتعامل مع بعض المشاكل الخطيرة والحساسة التي يعاني منها الاردن.

---

(١) النائب سليم الزعبي، محضر جلسة مجلس النواب الحادية عشرة من الدورة العادية الثانية، ١٩–كانون الاول– ١٩٩٠،ص٣٨.

ومن ابرز هذه القضايا ما يلي :

(١) – قضية بنك البتراء

لقد أسهمت هذه القضية في تخريب الاقتصاد الوطني، وأدت الى تبديد اموال الخزينة[١]، فقد ترتب على الاسلوب الذي تمت بموجبه معالجة هذه القضية، أن تم تحميل القطاع العام ما يتجاوز مبلغ (٢٥٠) مليون دينار، بسبب مديونية وخسائر بنك البتراء، غطيت بسلف من قبل البنك المركزي، الامر الذي يعني تحميل خزانة الدولة قيمة هذا المبلغ الكبير الناجم عن الفساد المالي والاداري في البنك [٢]، وحرمان الاردن من هذا المبلغ الذي كانْ يفترض استثماره في اقامة المشاريع التنموية والانتاجية. فطالب مجلس النواب بضرورة المباشرة بالتحقيق في المسؤولية التي تتحملها ادارة البنك المركزي حيال هذه القضية، وجلب المتورطين فيها، لان الهدف هو المحافظة على المال العام، ومعاقبة المسؤولين عن هذه الكارثة المالية الخطيرة. مع المطالبة باحالة هذه القضية الى القضاء العسكري*.

ويرى مجلس النواب بان الحكومة واجهزتها ذات العلاقة، ما زالت – وبالرغم من كارثة بنك البتراء– تتبع نفس الاسلوب في معالجة أوضاع بعض البنوك الاخرى المتعثرة، مثل بنك الاردن والخليج الذي يعاني من مخالفات سلوكية: كالتزوير ، والرشوة، والاختلاس، وسوء الامانة . وقد تم دعم هذا البنك بمبلغ (٤٠) مليون دينار، كذلك بنك عمان الذي يعاني من عجز ظاهر مقداره (١١) مليون دينار، في حين ان العجز الحقيقي هو اضعاف ذلك، بسبب مضارباته بالعملات الاجنبية خلافا لقوانين البنك المركزي، وقد حصل هذا البنك على سلف من البنك المركزي تزيد على (٢٠) مليون دينار، اضافة الى قضية البنك الوطني الاسلامي (بيت الاستثمار الاسلامي سابقا)، والذي تم دعمه بمبلغ (٧) مليون دينار، كذلك بنك المشرق وبنك المصرف السوري، وكلاهما يعاني من مشاكل مالية وعجز مالي [٣].

---

(١) النائب نوقان الهنداوي ، المحضر نفسه، ص١٠.

(٢) النائب سليم الزعبي، المحضر نفسه، ص ٣٩.

* في هذه الحالة تصبح القضية خارج صلاحيات النائب العام.

(٣) النائب احمد عويدي العبادي، المحضر نفسه، ص ١٦.

لقد كلفت هذه القضايا الخزينة اعباءً ماليةً باهظةً، لا بد من تطويقها ومحاكمة ومحاسبة المسؤولين عن وقوعها.

(٢) – قضية مدينة الجبيهة الترويحية (الملاهي) [١]:

لقد رفعت أمانة عمان الكبرى قضية ضد شركة (شبرفيلد) البريطانية، التي قامت بتنفيذ مشروع مدينة الجبيهة، تتهمها بالقيام باختلاسات مالية. فقد تقدمت هذه الشركة عام ١٩٨٥ بعرض لانشاء وتمويل مشروع مدينة ترويحية بكلفة تقديرية تصل الى (٨,٥) مليون دولار، على ان تقوم الشركة بتمويله، وتستعيد راس المال من ارباح المشروع، اضافة الى حصولها على ارباح السنوات الخمس الاولى كاملة، ووافقت لجنة بلدية الجبيهة على هذا العرض.الا ان تحايلاً وتلاعباً حصل بشروط الاتفاقية، ترتب عليه وجود اختلاسات مالية ادت الى ارتفاع كلفة المشروع الى (٩,٨) مليون دولار، وكأن الشركة تعاقدت مع نفسها، فبعد ان كانت شركة (شبرفيلد) هي الممول، تحولت الصورة الى ان بلدية الجبيهة اصبحت هي المقترض، كذلك اغفل الاتفاق اية تفصيلات للمواد الخام والاسعار موضوع العقد، اضافة الى وجود تواطؤ مكشوف عند تنفيذ طلبات الصرف للشركة؛ فكانت تصرف الطلبات بدون تدقيق ، الى جانب دفع قيمة فواتير وهمية بالعاب ليس لها وجود. ودفع ما سمي بنفقات طارئة غير مفسرة محاسبياً مع وجود فارق في كلفة البنية التحتية للمشروع، مع ملاحظة ان هذا المشروع قد تم افتتاحه رغم رفض لجنة التسلم تسلمّه، وذلك لمخالفة الشركة تفاصيل وشروط العقد.

(٣) – قضية الملكية الاردنية :

اصبحت الملكية تعاني من مديونية وخسائر باهظة جدا، فقد بلغت الخسائر الصافية للمؤسسة عام ١٩٨٣ حوالي (٠,٧) مليون دينار، ثم (٩,٧) مليون دينار عام ١٩٨٤، وزادت الخسائر لتبلغ (٨٧,٦) مليون دينار عام ١٩٨٨، اما في عام ١٩٩١، فقد بلغت ٣٨,٤ مليون دينار [٢]، وتفاقمت هذه الخسائر نتيجة انتشار المظاهر السلوكية السلبية، من تسيب مالي

---

(١) مجلة الافق، السنة (١)، العدد (١٥) عمان، ١٢-اب-١٩٩٢ص ١٨.

(٢) تقرير اللجنة النيابية في مجلس النواب الثاني عشروالمكلفة بدراسة اوضاع الملكية الاردنية.

وترهل اداري اصاب قمة الهرم الوظيفي في هذه المؤسسة التي تمتلك الطائرات تارة وتبيعها، ثم تستأجرها تارة اخرى، حيث قامت المؤسسة في عام ١٩٨٨ ببيع خمس طائرات بقيمة (١٦٥) مليون دينار، لتستأجر الطائرات نفسها استئجاراً طويل الاجل يمتد حتى عام ١٩٩٨، لقاء اجر يبلغ مجموعه (١٦٥) مليون دينار [١]، ورغم الظروف المالية الصعبة، الا ان الملكية كانت تنفق الاموال بصورة غير مبررة، مثل اقامة الحفلات المكلفة، وتغيير الوان الطائرات، ولباس الموظفين، اضافة الى ان معظم العاملين فيها من الوافدين الاجانب الذين لا يحملون الجنسية الاردنية ممن يتقاضون رواتب عالية جداً تعادل أضعاف ما يتقاضاه الموظف الاردني، لتتحول الى مؤسسة مفلسة رغم الاقاويل بانها مؤسسة رابحة . *

لذلك طلب مجلس النواب من الحكومة ان تقوم، وبسرعة باتخاذ الاجراءات الكفيلة باعادة ترتيب وتقييم هذه المؤسسة من خلال معاقبة ومحاسبة كل مسؤول عن فسادها وافلاسها[٢]، فقامت لجنة التحقيقات النيابية في مجلس النواب بتوجيه كتاب الى وزير النقل، تطلب فيه تقريرا عن اسباب وصول اوضاع الملكية الاردنية الى الحالة السيئة التي هي عليها الان، او بيان مسؤولية عدم اظهار التقارير الدورية السابقة للوضع الحقيقي للمؤسسة، وكيفية اخفاء خسارة مئات الملايين من الدولارات، وقلب صورة الخسارة الى صورة ارباح ! الا ان اللجنة لم تحصل على اي رد من قبل وزير النقل [٣].

(٤) – قضية مشروع اسكان ابو نصير [٤]

وصلت كلفة هذا المشروع الى (٧٢) مليون دولار بدلاً من (٤٠) مليون دولار، وهي قيمة احالة عطائه، مما يدل على شيوع ظاهرة الفساد عند تنفيذ هذا المشروع.

---

(١) المرجع نفسه .

* اكد تقرير اللجنة النيابية في مجلس النواب الثاني عشر، والمكلفة بدراسة اوضاع الملكية الاردنية، ان هذه المؤسسة تعاني من كبر حجم المديونية الداخلية والخارجية، حيث بلغ اجمالي الرصيد القائم لدين المؤسسة بتاريخ ١٩٩٣/١٢/٣١، (٣٢٣,٩) مليون دينار.

(٢) النائب احمد عويدي العبادي، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٧-كانون الثاني- ١٩٩٠، ص ٥٢-٥٣.

(٣) مجلة الافق، السنة(١)، العدد (١٥)، عمان، ١٢-٧-١٩٩٢، ص١٨.

(٤) النائب نوفان الهنداوي، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣٠- كانون اول - ١٩٨٩، ص ٤٣.

(٥) – قضية مشروع اسمنت الجنوب [1].

وصلت كلفة تنفيذ هذا المشروع الى (٢٥٠) مليون دولار بدلاً من (٥٠) مليون دولار كما كان مقرراً ، وهو ما يؤكد وجود اختلاسات مالية كبيرة شكلت اعباءً باهظة على خزينة الدولة.

(٦) – قضية بيع احتياطيات الذهب.

بسبب مديونية الاردن الباهظة، والتي تجاوزت الحدود الآمنة فقد لجأت الحكومة الى بيع احتياطيات المملكة من الذهب، حيث ترتب على ذلك حدوث مشاكل اقتصادية ومالية خطيرة في الاردن، تمثلت في انخفاض سعر صرف الدينار الاردني، وتفشي ظاهرة غلاء الاسعار التي ادت الى ارتفاع تكاليف المعيشة بصورة باهظة.

(٧) – قضية سجن سواقه.

لقد رافق تنفيذ هذا المشروع وجود اختلاسات مالية، خاصة في المرحلة الاولى والمرحلة الثانية، لتتجاوز كلفة تنفيذ بناء السجن الكلفة الحقيقية المخطط لها.

(٨) – قضية مستوردات وزارة التموين من الارز واللحوم والشعير.

وقد شهدت هذه القضية نوعاً من التحايل على جودة ونوعية هذه السلع. الى جانب وجود نوع من التلاعب بقيمة العطاءات على شكل اختلاسات واعتداءات على المال العام.

(٩) – قضية اجازة بعض السلع الغذائية والدوائية المستوردة والمصنعة محليا .

بالرغم من عدم صلاحية بعض السلع مخبرياً، الا انها اجيزت؛ وهذا الامر يهدد سلامة المواطن وينعكس سلباً على صحته. وكل هذا ناتج عن التلاعب والتحايل والغش واستغلال حاجة الانسان للدواء والغذاء.

هذا بالاضافة الى وجود قضايا اخرى تؤكد انتشار ظاهرة الفساد المالي والاداري في العديد من المؤسسات والشركات الكبرى التي تعثرت، كشركة الاسمدة والبوتاس والزجاج والاخشاب وغيرها. وكلها تشكل ادلة منطقية على ان سبب الفوضى المالية والاقتصادية التي يمر بها الاردن، هو الفساد وتسيب المال العام وعدم توفر النزاهة والامانة الناتج عن سوء استخدام السلطة [2] عند بعض المسؤولين الاداريين والسياسيين في هذا البلد.

---

(١)المرجع نفسه، ص ٤٣.

(٢) المرجع نفسه ، ص ٤٤.

ج- قضية مشروع طريق الجفر- الازرق.

في الدورة العادية الاولى لمجلس النواب، كلف المجلس اللجنة المالية بدراسة قضايا الفساد، وفي نهاية تلك الدورة قدمت اللجنة تقريرها الى المجلس. وفي ٢٠/آذار/١٩٩٠ عقد مجلس النواب جلسة سرية أحال فيها بعض القضايا الى النائب العام، مثل قضية بيع احتياطيات الذهب، وقضية طريق (الجفر- الازرق) وسجن سواقه، ومدينة اسكان ابو نصير، ومستوردات وزارة التموين من الارز واللحوم والشعير، ومدينة الجبيهة الترويحية (الملاهي) وقضية اجازة مواد غذائية ودوائية رغم عدم صلاحيتها مخبرياً.

الا ان النائب العام اعاد اربع قضايا الى مجلس النواب لعدم الاختصاص، باعتبار ان هذه القضايا متعلقة بعدد من الوزراء، وان مجلس النواب هو صاحب سلطة الاتهام الموجهة الى الوزراء، وذلك حسب الدستور وهذه القضايا الاربع هي : [1]

(١) – طريق الجفر- الأزرق.

(٢) – قضية سجن سواقه.

(٣) – قضية اسكان ابو نصير.

(٤) – مستوردات وزارة التموين من الأرز واللحوم والشعير.

فعقد مجلس النواب بتاريخ ٢١ تموز عام ١٩٩٠، جلسة تم فيها تشكيل لجنة التحقيق النيابية، للنظر في القضايا المحالة اليه من قبل النائب العام. ومن مهام هذه اللجنة متابعة قضايا الفساد وتحريكها والتحقيق في جميع القضايا، وفي كل ما ينسب الى الوزراء السابقين والحاليين من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم، على أن تبقى اللجنة منعقدة بصورة دائمة سواء كان مجلس النواب منعقداً او غير منعقد، وذلك عائد لطبيعة القضايا والموضوعات التي تستوجب المتابعة المستمرة [2].

لقد كانت قضية مشروع طريق (الجفر- الازرق) اول قضية تفتح فيها ملفات الفساد، وكانت الجلسة التي عقدها مجلس النواب لبحث هذه القضية ذات طبيعة خاصة ومحدودة،

---

(١) مجلة الافق ، السنة(١)، العدد ١٥، عمان، ١٢-٧١-١٩٩٢ص١٨.

(٢) المرجع نفسه ، ص ١٦-١٧.

ولاول مرة في تاريخ هذا المجلس، تنعقد جلسة بهذه الصورة، ولمثل هذه المهمة من اجل تطبيق وتفعيل ما جاء في الدستور والقوانين ذات العلاقة. وقد اخذ مجلس النواب بهذه الجلسة صلاحيات قضائية. فالعمل المناط بلجنة التحقيق النيابية عمل قضائي، تقوم به مكان النيابة العامة القضائية، وحسب المهمات التي اقرها المجلس لهذه اللجنة. إذ نص الدستور الاردني على ان يحاكم الوزراء امام مجلس عال على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم. وان مجلس النواب هو الذي له حق اتهام الوزراء، وله ان يعين من اعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده امام المجلس العالي، (المادة ٥٦).

كانت هذه القضية بمثابة الاختبار الحقيقي لمعرفة مدى قدرة وامكانية مجلس النواب على التعامل مع واحدة من اخطر قضايا الفساد التي يعاني منها الاردن. خاصة مع توفر البيانات والوثائق الكافية، للتعرف الى مختلف جوانب هذه المشكلة الخطيرة. لتصبح بذلك القضية الاولى والوحيدة التي عرضت ونوقشت من قبل مجلس النواب، وهو يتمتع بصلاحيات قضائية من خلال لجنة التحقيق النيابية التي تجيز له توجيه الاتهام للوزراء، مع ملاحظة توقف البحث في القضايا الاخرى المحالة للمجلس، واغلاق ملفاتها وذلك بسبب شمولها بقرار العفو العام الصادر عن جلالة الملك في ذاك الوقت، اضافة الى انه قد حصل اصلاً تأخر في مناقشة هذه القضايا من قبل مجلس النواب قبل ان يشملها قرار العفو الملكي، وذلك بسبب عدم توفر المعلومات والبيانات والوثائق المتعلقة بكل قضية من هذه القضايا، خاصة وان الحكومة هي اصل ومصدر هذه المعلومات والوثائق.

اما تفاصيل قضية مشروع (الجفر- الازرق) فجاءت على النحو التالي[1] :

تم تقديم دراسة من قبل احد المكاتب الاستشارية الى وزارة الاشغال، تضمنت امكانية تعبيد طريق (الجفر- الازرق) باعتماد المدة الاسفلتيه، ولم تنصح بالمدة الاسمنتية (الخرسانة)، وقد ايدت اللجنة الفنية في وزارة الاشغال هذه الفكرة بالاجماع، وحذرت من المدة الاسمنتية واقتنع وزير الاشغال بذلك، لكن وزير الاشغال قال انه عندما طرح الموضوع على رئيس

(١) - محضر الجلسة السابعة (المؤجلة) من الدورة الاستثنائية الاولى للدورة العادية الثالثة، ٢٧-تموز-١٩٩٢.
- جريدة الرأي، عمان، ٢٨- تموز- ١٩٩٢.

الوزراء رفض الفكرة، واصر على تعبيد الطريق بالمدة الاسمنتية المسلحة، فتم اعتماد المدة الاسمنتية مما نتج عنه تحميل الخزينة فرق الكلفة، والبالغ (١٨,٥) مليون دينار. كذلك فقد كان عرض الائتلاف لتعبيد الطريق بالمدة الاسمنتية يساوي ٣٥,٩١٦,١٥٩ دينار، في حين تم رفض عرض آخر تقدمت به الشركة الوطنية الهندية، والذي يساوي ٣٢,٨٩٩,١٢٩ دينار قابل للتفاوض.

اضافة الى ذلك فقد تضمن العقد الموقع مع الائتلاف، شروطاً اضافية كلفت الخزينة اعباء ثقيلة أهمها :

١- تثبيت سعر الدولار بـ(٣٤٢,٥) فلساً، مما حمل الخزانة مبلغ ١٤ مليون دينار.

٢- اعطاء الشركة المنفذة للمشروع سلفة قيمتها ١٥٪ من قيمة الكلفة بدلاً من ١٠٪.

٣- تشغيل ٧٥٪ من العمال الهنود في تنفيذ المشروع، والنسبة المعتادة في العقود الاخرى (٣٠٪-٤٠٪) من العمال الاجانب.

٤- اعفاء الشركة من ضريبة الدخل بنسبة ٣٠٪، واعفاء العمال الاجانب من الضمان الاجتماعي، اضافة الى اعفاءات جمركية على سيارات الشركة وعلى ومواد اخرى.

وعقب وزير المالية على ذلك قائلاً : أنه لم يكن على علم بتثبيت سعر الدولار بـ (٣٤٢,٥) فلساً، اما رئيس الوزراء فقد قال : انه لم يكن يعلم بعرض الشركة الوطنية الهندية.

وبعد التدقيق في الوثائق، والبيانات، والملفات الخاصة بهذه القضية من قبل لجنة التحقيق النيابية، نسبت اللجنة الى مجلس النواب بتوجيه الاتهام الى كل من : رئيس الوزراء، ووزير الاشغال، ووزير المالية، لوجود تهاون واهمال في المحافظة على الاموال العامة؛ اي ان هناك سوء استعمال للسلطة نتج عنه الحاق الضرر بالخزينة وتحميلها اعباءً مالية ثقيلة.

وتمخضت نتيجة التصويت على هذه القضية من قبل مجلس النواب، عن تبرئة كل من رئيس الوزراء، ووزير المالية، في حين تم توجيه التهمة الى وزير الاشغال ليمثل امام المجلس العالي، وتبدأ محاكمته في هذه القضية.

ويظل السؤال الذي سنناقشه في هذا البحث: الى أي مدى نجح المجلس في معالجة قضايا الفساد؟!.

٤- البطالة

اصبحت البطالة عدواً يهدد أمن هذا البلد ويعمل على اضعافه من الداخل، فهي مشكلة ملحة ومرض خطير يفتك بالنسيج الاجتماعي والوحدة الوطنية (١)، حيث بدأت تأخذ منعطفاً صعباً في جوانب عديدة من حياة المجتمع اليومية، وعلى جميع الاصعدة والمستويات، فأخذت تدق ناقوس الخطر منذرة بعواقب وخيمة (٢)، وقد تترتب عليها مشاكل اجتماعية، واقتصادية وسلوكية، وامنية، خاصة وان البطالة هي التي تعطل تعطيلاً اجبارياً جانباً كبيراً، ومهماً من قوة الشباب وطاقاتهم رغم حاجتهم للعمل ورغبتهم فيه (٣)، فالعمل حق وواجب، وبدونه تختل معادلة الامن للوطن والمواطن. فالرابطة بين الامن والرزق لا تنفصل، فاذا فقد الفرد مصادر الرزق اختل الامن، فيجد الفرد نفسه امام العوز ودوام الحاجة الملحة لما يكفيه ويشبع اسرته، ويصبح عرضة لاشكال الانحراف، وحالات الاضطراب النفسي والاجتماعي.

لقد أصبحت البطالة مشكلة الساعة، وهاجس قطاع كبير جداً من الناس وعلى جميع المستويات، بحيث اخذت تفرز مساوئ سلبية خطيرة على المجتمع الاردني (٤)، فهي محصلة لجميع الممارسات الخاطئة في مختلف المجالات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية، والتربوية. وان حل ازمة البطالة يستلزم إصلاحاً جذرياً في كل هذه المجالات، فالاردن ظل لسنوات طويلة يفتقر الى الدراسات العلمية الشاملة، والدقيقة، لتحديد حجم البطالة، الى ان استفحلت هذه الظاهرة، واصبحت ملازمة للمجتمع الاردني. ومما زادها سوءاً تدفق مئات الالوف من العائدين لاعفائهم من وظائفهم، من الكويت وبعض دول الخليج في اعقاب ازمة الخليج. فشكل قدوم هؤلاء العائدين عبئاً على الدولة من النواحي التعليمية، والصحية، والمعيشية، واثقل كاهل الخزينة التي تشكو اصلاً من العجز المالي (٥).

---

(١) النائب حسني الشياب، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١١- آذار- ١٩٩٢، ص٢٨.

(٢) النائب سعد حدادين، المحضر نفسه، ص٤.

(٣) النائب نوقان الهنداوي، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة من الدورة الاستثنائية الاولى من الدورة العادية الاولى، ٢٧-حزيران- ١٩٩٠، ص ٤٢.

(٤) المرجع نفسه ، ص ٤٢.

(٥) النائب زياد ابو محفوظ، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١١- اذار- ١٩٩٢، ص ١٤.

تعتبر البطالة التحدي الاكبر الذي يواجه الحكومة. وان وضع حل لها يعد من اولوياتها ومسؤولياتها وواجباتها، فهو مفتاح الحل لمعظم التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها المجتمع الاردني. لان مزيداً من العمل يعني مزيداً من الانتاج والدخل، ويعني مزيداً من واردات الخزينة والوفاء بالالتزامات، وعند الاتفاق على وضع مشكلة البطالة على سلم الاولويات، فان الرؤية ستصبح واضحة، لذلك يتوجب على اية حكومة تحكم البلاد ضرورة توفير الحياة الكريمة لكل مواطن من مواطنيها، وان تهيىء له العمل المناسب، وبمقدار ما تقوم بهذا الواجب، بمقدار ما تنال ثقة المواطنين واحترامهم، وحين تخفق الحكومة في قيامها بهذا الواجب ، وجب عليها ان تكون جريئة في تقويم جهودها ومدى الفائدة من استمرارها في الحكم .

أ- اسباب البطالة وأشكالها .

البطالة كما يرى مجلس النواب ليست قدراً محتوماً، وان مواجهتها وصولاً الى القضاء عليها امر ممكن شريطة توفر الارادة السياسية القادرة وحدها على تسخير الامكانيات الاقتصادية، والاجتماعية، والنفسية، والاعلامية، والتربوية، والادارية، والتشريعية كلها في نسق واحد [١]، لذلك اهتم مجلس النواب بالبحث في الاسباب التي ادت الى استفحال ظاهرة البطالة وبالتالي القضاء عليها .

ويمكن اجمال اسباب البطالة في النقاط التالية [٢]:

(١) - وجود العمالة الوافدة، والتي لا تزال تنافس القوى العاملة الاردنية.

(٢)- ازدياد اعداد الخريجين من المعاهد والجامعات بصورة مستمرة، مما سبب ويسبب ازمة خانقة في توظيف هذه الطبقة المتعلمة في المجالات التي تناسب تخصصاتها .

(٣)- عزوف الشباب عن اشغال بعض الوظائف في مجال الخدمات العامة.

(٤)- توقف المساعدات المالية للاردن، وخاصة تلك التي نصت عليها قرارات القمة العربية.

---

(١) - النائب حسني الشياب، المحضر نفسه، ص ١٨ .

(٢) - النائب سعد حدادين، المحضرنفسه ، ص ٤-٥.

- د. محمد عميره ، مرجع سابق ، ص ٨٣-٨٤.

(٥)- الضغوط السياسية والاقتصادية التي انعكست سلبا على المشاريع التنموية والانتاجية، مما زاد في المشاكل الاقتصادية، وقلص من فرص العمل المتاحة.

(٦)- عودة مئات الالوف من المواطنين الذين كانوا يعملون في الكويت ودول الخليج الاخرى في اعقاب ازمة الخليج.

(٧)- ضيق المساحة الزراعية المستغلة في الاردن وشح المياه والامطار لعدة سنوات سابقة. كما كان له اثر فاعل في تشجيع الهجرة من الريف الى المدينة.

(٨)- شح الموارد والامكانات المحلية وافتقار الاردن الى موارد طبيعية استراتيجية كمادة البترول.

من خلال هذه الاسباب استنتج مجلس النواب بان مشكلة البطالة تأخذ اشكالا ثلاثة هي:

١- وجود اعداد من القادرين على العمل ممن يجدون عملاً وفق كفاءاتهم، ومستوياتهم العلمية والعملية.

٢- وجود اعداد من القادرين على العمل، ممن يرغبون في اعمال معينة، ويترفعون عن العمل اليدوي، او الانخراط في بعض المهن رغم حاجتهم للعمل.

٣- وجود اعداد من الموظفين، والمستخدمين الزائدين عن الحاجة الفعلية، مما يشكل -في بعض الاحيان- عائقا للعمل والاداء الافضل.

ب - المطالب والمقترحات .

لا شك بان مشكلة البطالة تمثل التحدي الاكبر الذي يواجه الحكومة. وان هذه المشكلة تزداد تفاقماً، فعلى الصعيد العملي، لم يلمس مجلس النواب اثراً ملموساً في تقليص صفوف العاطلين عن العمل. مما يعني عجز الحكومة وقصورها في التعامل مع هذه الظاهرة الخانقة، حيث اخفقت في مواجهتها والتصدي لها، فمعدلات البطالة لم تشهد اي انخفاض او حتى ثبات منذ فترة طويلة، ورغم ان الحكومات المتعاقبة وعدت بوضع حلول مدروسة وعملية لهذه المشكلة المتفاقمة، الا انه لم يظهر اي بارق امل او بادرة خير تبعث على الارتياح والاطمئنان

من اجل كبح جماح هذه الظاهرة الخطيرة [1]. كذلك فان مجلس النواب لم يلمس وجود خطة او سياسة واضحة تعكس اهتمام الحكومة في هذا الموضوع، واعطائه اولوية متقدمة. وان ما اوردته الحكومة من خطط، واجراءات، وتوجهات لن تجدي في تخفيف اخطار هذه الظاهرة، لذلك فان مجلس النواب طالب بضرورة اتخاذ العديد من الخطوات الموضوعية، والمدروسة وفي مختلف المجالات، بقصد التخفيف من حدة ظاهرة البطالة، ومعالجة بعض جوانبها في ظل المعطيات، والظروف، والامكانات المتاحة، على اعتبار ان البطالة ليست قدراً محتوماً. وان هناك امكانية للسيطرة عليها والحد منها.

فطرح مجلس النواب مجموعة من المطالب والمقترحات التي يمكن- في حال الاخذ بها- السير في الاتجاه السليم لمعالجة المشكلة.

ومن اهم هذه الافكار والمقترحات ما يلي :

(١) – تشجيع المواطن على اقامة المشاريع الصغيرة والصناعات الخفيفة المنتجة، وتقديم الحوافز المختلفة له : من قروض ومعونات فنية. وكذلك تخفيض الرسوم على الالات الصناعية والانتاجية من اجل تشجيع الاستثمار، اضافة الى التشجيع على اقامة المشاريع المتوسطة، والكبيرة، واعطاء الاعفاءات، والتسهيلات اللازمة للمستثمرين العرب والاجانب. مما يعني مزيداً من الاستثمار في القطاعات الانتاجية، وبالتالي توفير وايجاد فرص عمل جديدة تستوعب اعداداً كبيرة من العاطلين عن العمل [2].

(٢) – تأسيس نظام وطني للمعلومات، لتوفير مختلف البيانات والمؤشرات والاحصاءات عن القوى العاملة وسوق العمل. ومتابعتها وتوظيفها في برامج الحد من البطالة. [3]

(٣) – ضرورة تشكيل لجنة وطنية عليا او عقد مؤتمر وطني لمعالجة مشكلة البطالة، من خلال مشاركة الحكومة، وممثلين عن مجلس النواب، والنقابات العمالية والمهنية،

---

(١) – النائب سعد حدادين، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١١–آذار– ١٩٩٢، ص٤.

(٢) – المرجع نفسه ، ص٥–٦.

– النائب هشام الشراري ، المحضر نفسه، ص١٣.

(٣) – النائب فارس النابلسي ، محضر جلسة مجلس النواب الخاصة ببحث موضوع البطالة، ١١– تموز–١٩٩٠، ص ٢٣.

وغرف التجارة، والصناعة، والحرفيين وقطاع التعليم، وغيرهم من اصحاب الخبرة، والمعرفة، بحيث تكون مهمتهم بحث ومناقشة سياسة الحد من البطالة (١).

(٤) – سن قانون فريضة الزكاة (٢)، واحداث مؤسسة الزكاة التي تعنى باستثمار الاموال المتوفرة في مشاريع استثمارية كصندوق الايتام، ليتمكن العاطلون عن العمل من المهنيين من ممارسة مهنهم من خلال هذه المشاريع.

(٥) – تأسيس دائرة لشؤون البطالة(٣)، مرتبطة بوزارة العمل او برئاسة الوزراء، او انشاء وحدة فنية متخصصة في وزارة التخطيط تتولى تخطيط القوى العاملة بشكل عام، ووضع التوقعات والتصورات المستقبلية لسوق العمل وتصميم البرامج التدريبية اللازمة، وما يتبع ذلك من دراسات واجراءات للحد من مشكلة البطالة.

(٦) – تفعيل دور صندوق التنمية والتشغيل، ومؤسسة الضمان الاجتماعي، والمؤسسة الاردنية للاستثمار، ومؤسسات التنمية الاجتماعية وغيرها، من المؤسسات الاجتماعية والتعاونية والمهنية، من اجل تمويل المشاريع الانتاجية، والصناعات الحرفية واليدوية مما يساعد في ايجاد فرص عمل جديدة.

(٧) – استغلال الاراضي الحكومية الصالحة للزراعة وتقسيمها الى مساحات مناسبة، ومن ثم تأجيرها وتوزيعها على الافراد العاطلين عن العمل. وتقديم قروض ميسرة لهم بهدف حثهم على استغلال هذه الاراضي واستثمارها.

(٨) – انتهاج سياسة اعلامية متكاملة، وتنشيط دور الاتحاد العام للنقابات العمالية والتجمعات الاجتماعية للمساعدة في تغيير بعض المفاهيم السلوكية لدى شريحة كبيرة من العاطلين عن العمل، واعدادهم معنوياً ونفسياً لتقبل المهن المختلفة، والتي يعمل بها اعداد لا يستهان بها من العمالة الوافدة (٤).

---

(١) – المرجع نفسه ، ص٢٣.
– النائب سعد حدادين، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١١– آذار– ١٩٩٢، ص٦.
(٢) – النائب علي الفقير، المحضر نفسه.
– النائب عبد العزيز جبر، المحضر نفسه.
(٣) – النائب عبدالكريم الدغمي، المحضر نفسه، ص ٣٥.
(٤) – النائب زياد ابو محفوظ، المحضر نفسه، ص ١٥.

(٩) – الحد من فتح المدارس والكليات والجامعات وغيرها من المؤسسات التعليمية التي تدرس التخصصات النظرية، والتحول الى التعليم المهني (الصناعيَ والزراعي والحرفي)، الى جانب ضرورة فتح قنوات الجامعات للمهنيين في التخصصات المهنية خاصة وان سوق العمل الاردني بحاجة ماسه الى بعض هذه التخصصات[١].

(١٠) – وضع الخطط والدراسات، واجراء الاتصالات الكفيلة باختراق اسواق الدول المجاورة. وتزويد هذه الدول بالجداول التي توضح الطاقات والمؤهلات الاردنية المتوفرة، وفي مختلف الميادين، لتسويق ما يمكن استيعابه في اسواق العمل لدى هذه الدول.

(١١) – ضرورة التركيز على دور المؤسسات الكبرى والشركات المساهمة في حل مشكلة البطالة، عن طريق تخصيص نسبة مئوية معينة من ارباحها المعدة للتوزيع سنويا، لاستثمارها في مشاريع جديدة ذات جدوى اقتصادية [٢]، ومن أجل تمويل بعض المشاريع الصغيرة والخفيفةالمنتجة لتشغيل واستيعاب أكبر عددممكن من العاطلين عن العمل.

(١٢) – التاكيد على أهمية ايجاد تنسيق، وتخطيط شامل بين القطاعين العام والخاص. لوضع سياسة مشتركة، وخطط مدروسة وواقعية، من أجل توسيع دائرة التشغيل اضافة إلى تفعيل الدور الانتاجي للقطاع الخاص، بحيث يقوم بدور أكبر، واشمل في مجال الاستثمار في القطاعات الصناعية والانتاجية. وأن تقدم إليه جميع التسهيلات والحوافزاللازمة لتطوير مساهمته في تنشيط مشاريع الابتكار والابداع في الأردن.[٣]

---

(١) النائب عبد العزيز جبر، المحضر نفسه، ص٤١.

(٢) النائب سليمان عرار، محضر جلسة مجلس النواب العاشرة من الدورة العادية الثانية، ١٨ كانون اول-١٩٩٠، ص ٣١.

(٣) محضر جلسة مجلس النواب الثالثة عشرة من الدورة العادية الاولى، ٣- شباط- ١٩٩٠ ص ٣٦-٣٧.

(١٣) – ضبط سوق العمالة الوافدة من أجل إحلال العمالة المحلية محلها، من خلال حصر وتحديد أنواع المهن التي يمكن للوافد أن يعمل بها، وسن قوانين رادعة لكل من يخالف في هذا المجال من ارباب العمل كذلك ضرورة انهاء خدمات العمالة الوافدة في الجامعات، والمستشفيات، والسفارات، ووسائل الاعلام، المختلفة وغيرها، من المؤسسات المستقلة، والشركات الخاصة الكبرى، واحلال العمالة المحلية محلها[1] اضافة الى تحديد الحد الادنى للأجور من اجل القضاء على التنافس غير المتكافئ.

(١٤) – وضع الخطط والدراسات التي تضمن التنسيق والتناغم بين الخريجين وبين حاجات ومتطلبات السوق .. بحيث تتناسب وتتوازن مخرجات التعليم مع حاجات الوطن الحقيقية، على ان توضع سياسة واضحة توجه الدارسين الى ما يلبي حاجات المجتمع.

(١٥) – ضرورة الاستفادة من خبرات وامكانات العائدين سواء كانت مادية او عملية او علمية للأسهام بها والاستفادة منها في المجالات المختلفة، [2] مما يعمل على زيادة المشاريع الانتاجية، وبالتالي على زيادة فرص العمل امام الافراد العاطلين.

ترى ما مصير تلك المطالب والمقترحات ؟ وهي كما نرى توجهات تحرص على مصلحة الوطن والمواطن.

---

(١) النائب بسام حدادين، محضر جلسة النواب الخاصة ببحث موضوع البطالة، ١٨ تموز ١٩٩٠.

(٢) النائب زياد أبو محفوظ، المحضر نفسه، ص١٥.

ثانياً في المجال السياسي

١- الاحكام العرفية والقوانين الاستثنائية :

كان اهتمام مجلس النواب ومنذ الدورة العادية الاولى، منصباً على ضرورة تنفيذ الشعارات التي تم طرحها خلال مرحلة الترشيح للانتخابات، وخاصة ما يتعلق منها باطلاق الحريات العامة، وانهاء الاحكام العرفية، والقوانين الاستثنائية، باعتبارها واحدة من اهم مطالب الرأي العام الاردني، الذي يرى ان استمرار وجودها، وتطبيقها يتنافى مع النهج الديمقراطي الذي يعيشه الاردن، وهو النهج الذي يؤكد على ضرورة اطلاق الحريات العامة، لان من حق المواطن الاردني ان يمارس جميع حرياته وحقوقه الدستورية، لذلك تركزت مطالب مجلس النواب على الحريات العامة، وعلى ضرورة تفعيل وتطوير سائر الانظمة والقوانين التي تتصل بالحقوق والحريات الديمقراطية، بما يواكب التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدها الاردن في الاونة الاخيرة. الامر الذي يستوجب من الحكومة العمل على ازالة جميع الحواجز والقيود القانونية والادارية والسياسية والامنية التي تتعارض مع المسيرة الديمقراطية.

ويمكن تلخيص مطالب مجلس النواب في مجال الحريات العامة وحقوق المواطنين في النقاط التالية :

أ - الغاء الاحكام العرفية، وتعليمات الادارة العرفية، وقانون الدفاع، والقوانين الاستثنائية وسائر القوانين المقيدة للحريات العامة، على ان تحدد الحكومة موعداً تلتزم به من اجل الغاء هذه القيود، وضرورة الافراج عن جميع المحكومين السياسيين، وتسوية قضايا المفصولين من العمل لأسباب سياسية وامنية، وضمان كامل حقوقهم الوظيفية والمالية [1] كذلك مطالبة الحكومة بالزام الاجهزة الامنية بعدم القيام بأية اعتقالات عشوائية خارج حدود الدستور والقوانين الدستورية، وان تسمح

---

(١) طالب بذلك معظم اعضاء مجلس النواب خلال مناقشة البيان الوزاري في الدورة العادية الاولى ومنهم: عبد السلام فريحات وجمال الصرايرة وحسني الشياب، وعبد اللطيف عربيات وطاهر المصري وسليم الزعبي ومحمد طالب ابو عليم وعيسى مدانات وبسام حدادين وغيرهم.

الحكومة بعودة من يرغب من المواطنين الاردنيين في الخارج الى وطنه، وان تقوم باعادة جوازات السفر المحجوزة الى اصحابها مع التزامها بضمان حرية العمل والسفر والتنقل لجميع المواطنين.(١)

ب - انشاء هيئة خاصة بموجب قانون خاص لاصدار التشريعات وتطويرها لملء الفراغ التشريعي المتوقع ان ينجم عن الغاء الاحكام والتعليمات العرفية، من اجل تقديم تصور شامل لسد الثغرات في النظام التشريعي في القضايا التي لا تعالجها المحاكم المدنية، وخاصة مشروع قانون معدل لقانون محكمة امن الدولة، وكذلك مشروع قانون الاقتصاد الوطني، ومشروع قانون الاحزاب السياسية، ومشروع قانون المطبوعات والنشر، اضافة الى انهاء المضامين العرفية في التشريعات العادية سواء تلك التي تحصن القرار الاداري من الطعن، او تبيح للحكومة التدخل في شؤون الهيئات التي تتشكل بموجب هذه التشريعات او حلها وتعيين بديل عنها، وذلك من خلال تعديل القوانين ذات العلاقة وفي مقدمتها قوانين النقابات المهنية (٢)

ج- ضمان حق جميع القطاعات الاجتماعية بتشكيل النقابات المهنية، والاتحادات الشبابية والطلابية، كنقابة المعلمين، وتشكيل اتحاد شبابي او طلابي يهتم بشؤونهم، ويرقى بمستوياتهم الوظيفية، والثقافية، والفكرية، والعلمية، اضافة الى ضرورة وضع قانون عمل جديد يتناسب مع التطورات الواسعة التي طرأت على المجتمع الاردني بحيث يضمن توسيع الحقوق العمالية والنقابية، كذلك ضمان حق التنظيم النقابي، والسماح للعمال بالانتساب الى نقاباتهم، وانتخاب قياداتهم النقابية بحرية (٣)، اضافة الى رفع يد الاجهزة الامنية عن هذه النقابات ووقف التدخل في شؤونها الخاصة (٤).

د- وقف تدخل الاجهزة الامنية في التعيينات في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بحيث يكون التعيين على اساس الاولوية والكفاءة، اضافة الى وقف تدخل هذه

(١) قرار لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين رقم (١) تاريخ، ٢١-تموز-١٩٩٢.
(٢) النائب فخري قعوار، محضر الجلسة المنعقدة في ١٦- تموز- ١٩٩١، ص٤٠-٤١.
(٣) المرجع نفسه، ص٤١.
(٤) قرار لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين رقم (١)، تاريخ ٢١- تموز-١٩٩٢.

الاجهزة في البعثات الدراسية ورخص المهن، وفي شؤون الجمعيات الخيرية والاجتماعية، والاندية، والنقابات المهنية والمؤسسات الخاصة [1] وغيرها.

هـ- انشاء محكمة دستورية [2] للنظر في دستورية القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة عن الحكومة، وابطال ما جاء منها مخالفاً لنصوص واحكام الدستور.

تمخضت نتائج المناقشات التي دارت بين الحكومة ومجلس النواب فيما يتعلق بموضوع الحريات العامة عن وعد الحكومة بان تقوم بالغاء الاحكام العرفية وتعليمات الادارة العرفية، حيث قامت الحكومة ومن اجل تنفيذ هذا الوعد باتخاذ مجموعة من الاجراءات والخطوات العملية من حيث اطلاق الحريات العامة وحمايتها، والحرص على الوفاء بحقوق المواطنين، والمساواة بينهم امام القانون، وفي تولي الوظائف العامة، وتحقيق مبدأ تكافؤ فرص العمل لهم، وضمان حق المواطن في حرية التعبير عن الرأي والمعتقد، وحقه في الامن، والعلم، والعمل، والمسكن، والتنقل، وتكوين الجمعيات، واعادة المفصولين السياسيين الى وظائفهم والافراج عن المعتقلين السياسيين، وذلك انسجاماً مع ما تكفّل به الدستور من ضمان حماية حريات المواطن وحقوقه. ورغم قيام الحكومة بهذه الخطوة الايجابية، الا ان مجلس النواب نظر اليها على انها اعلان عن تجميد العمل بالاحكام العرفية وليس اعلاناً عن الغائها بشكل نهائي، وأن تجميد العمل بالاحكام العرفية وبعض القرارات الصادرة عنها لا يشكل بديلاً عن الغائها بالكامل وبشكل نهائي. فطالما انه قد تم نقل معظم صلاحيات المحاكم العرفية الى المحاكم النظامية العادية. وطالما ان الحكومة قد اعلنت عن توفر الارادة السياسية لديها لالغاء هذه القيود، فلا بد اذن من الغاء بقية صلاحيات المحاكم العرفية بصورة نهائية، لانه لم يبق اي مبرر لنقل بعض الصلاحيات، وترك الصلاحيات الاخرى لمحاكم عرفية، ما دامت البلاد تعيش في اجواء من الحرية والديمقراطية، [3] من هنا طالب مجلس النواب الحكومة بضرورة الوفاء بوعودها من خلال الالتزام بتحديد موعد زمني للقيام بالغاء الاحكام والتعليمات العرفية، وان تطلب الحكومة من الاجهزة التابعة لها بوقف ملاحقة اي مواطن او التحقيق معه الا من خلال ما تصدره

---

(١) المرجع نفسه.

(٢) النائب عيسى مدانات، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣١- كانون الاول- ١٩٨٩.

(٣) النائب نوقان الهنداوي ، المحضر نفسه، ص ٤٦.

المحاكم النظامية من قرارات واحكام. وعليه قامت الحكومة بالغاء الاحكام العرفية، وتعليمات الادارة العرفية اعتبارا من ١٩٩١/٧/٨ وهو تاريخ نشر تعليمات الالغاء بالجريدة الرسمية.

ونظراً لانهاء الاحكام العرفية، فقد تمت احالة جميع القضايا الموجودة لدى المحاكم العرفية العسكرية الى المحاكم النظامية المختصة، باستثناء قضية بنك البتراء التي احيلت الى محكمة امن الدولة عند تشكيلها فور انهاء الاحكام العرفية، وذلك لما لهذه القضية من اهمية خاصة على الوضع المالي والاقتصادي للبلد، كونها حمّلت القطاع العام مبلغاً يتجاوز (٢٥٠) مليون دينار بسبب مديونية وخسائر بنك البتراء، غطيت بسلف من قبل البنك المركزي، واعتبر قرار المحكمة في هذه القضية غير قابل للتمييز.

وهنا لا بد من اعطاء امثلة على بعض التشريعات والقوانين التي صدرت نتيجة الغاء الاحكام العرفية وتعليمات الادارة العرفية.

(١) – قانون حماية الاقتصاد الوطني [1]

عند الغاء الاحكام العرفية، وتعليمات الادارة العرفيه، فان لجنة الامن الاقتصادي تصبح ملغاة حكما وينتهي وجودها، وتصبح قراراتها بدون سند قانوني، خاصة وان هذه اللجنة تعتبر اداة من ادوات تنفيذ تعليمات الادارة العرفية. ونظرا للاهمية الخاصة للقرارات التي اصدرتها لجنة الامن الاقتصادي، لمعالجة بعض المواضيع ذات الخطورة على الامن الاقتصادي في البلد مثل قضية بنك البتراء، ولتدارك النتائج السلبية التي تترتب على بطلان السند القانوني لهذه القرارات، فقد وضع مشروع قانون حماية الاقتصاد الوطني؛ لاضفاء الصفة القانونية على قرارات لجنة الامن الاقتصادي التي ما زالت نافذه المفعول .

---

(١) محضر جلسة مجلس النواب السادسة من الدورة الاستثنائية الاولى من الدورة العادية الثانية، ٣١- تموز-١٩٩١، ص ٩.

(٢) – قانون رفع المسؤولية نتيجة انهاء الاحكام العرفية [١]

عند الغاء الاحكام العرفية، وتعليمات الادارة العرفية، صدر قانون رفع المسؤولية نتيجة انهاء الاحكام العرفية، لاعفاء الاشخاص الذين تولوا تنفيذ تلك التعليمات من المسؤولية التي تترتب على اعمالهم ازاء احكام القوانين العادية. فقد نصّت المادة (٣) من هذا القانون على ما يلي :

« يعفى جميع الموظفين المدنيين والعسكريين، وكذلك جميع الاشخاص الاخرين ممن تولوا تنفيذ تعليمات الادارة العرفية او كانت لهم اي علاقة بتنفيذها في اي وقت خلال المدة التي كانت الاحكام العرفية فيها نافذه المفعول من اي مسؤولية قانونية ترتبت على اعمالهم بموجب احكام القوانين والانظمة المعمول بها».

(٣) – القانون المعدل لقانون محكمة امن الدولة [٢]

عند اعلان الاحكام العرفية وصدور تعليمات الادارة العرفية عام ١٩٦٧. توقف العمل بقانون محكمة امن الدولة، رقم (١٧) لسنة ١٩٥٩، واصبحت المحاكم العرفية العسكرية تنظر في الجرائم التي كانت من صلاحيات محكمة امن الدولة، ولما الغيت الاحكام العرفية اعتباراً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية في ٨-تموز- ١٩٩١، فقد الغيت صلاحيات المحاكم العرفية العسكرية. فكان لا بد من اعادة العمل بقانون محكمة امن الدولة، وتشكيل محاكم امن الدولة، للنظر بموجبه في القضايا المتعلقة بامن الدولة الداخلية والخارجية وجرائم العملة والمخدرات، اضافة الى الجرائم ذات الخطورة على الامن الاقتصادي، التي يقرر مجلس الوزراء إحالتها الى محكمة أمن الدولة. وبالنظر لخطورة هذه القضايا، والجرائم ومراعاة لحق المجتمع في حماية امنه وسلامته، ولتحقيق العدالة، وضع هذا القانون الذي تكون احكامة قابلة للطعن لدى محكمة التمييز.

---

(١) المحضر نفسه، ص ٣٤.

(٢) محضر جلسة مجلس النواب العاشرة من الدورة الاستثنائية الاولى للدورة العادية الثانية، ٢١-اب-١٩٩١، ص ٨-٩.

ويتم تشكيل محكمة امن الدولة من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير العدل، حيث تؤلف من ثلاثة من القضاة المدنيين لا تقل درجة اي منهم عن الثانية، ويجوز ان يضم الى عضوية هذه المحاكم عضوان من ضباط القوات المسلحة الحقوقيين لا تقل رتبة اي منهما عن عقيد، بتنسيب وزير الدفاع، وقرار من مجلس الوزراء، ويرأس المحكمة اعلى الاعضاء رتبة.

ويقترن الحديث في موضوع الحريات العامة وحقوق المواطنين، بالحديث ولو بشكل موجز عن الاحزاب السياسية، وكيف تعامل معها مجلس النواب، فالحياة الحزبية ممارسة لحق من الحقوق العامة، ولحرية من الحريات العامة، التي كفلها الدستور الاردني. وايضا لا بد من التحدث بشكل موجز عن الاعلام باعتباره مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالحريات العامة، كحرية التعبير عن الرأي. فقد منح الدستور الاردني الحق لكل مواطن بان يعبر بحرية عن رأية بالقول والكتابة والتصوير وجميع وسائل التعبير، شريطة عدم تجاوز القانون.

٢- الاحزاب السياسية

ان التعددية السياسية هي احد الاركان الرئيسة للممارسة الديمقراطية، وان الايمان بالتعددية السياسية يقتضي منح الاحزاب السياسية حرية العمل، والتنظيم في ظل الدستور، لان هدف الدستور هو اقرار حق طبيعي للمواطنين، بتأليف التنظيمات، والاحزاب السياسية، وتنظيم الممارسة الحزبية وفقا لحاجات المجتمع، ومصالحه وطموحاته، فلا يعاقب المواطن بسبب انتمائه الفكري، وممارسته لحقه في العمل السياسي، والحزبي للتعبير عن افكاره، ومعتقداته.

ان الاحزاب السياسية تجمع الافراد، وتعمل على توعيتهم حيث تتكون لديهم ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة في المسائل العامة، وبحث وتوضيح القضايا المختلفة وتحديد اسبابها، واقتراح وسائل حلها. فهي ضرورة من ضرورات الحياة الديمقراطية، اذ لا يمكن تصور قيام حياة ديمقراطية دون وجود احزاب سياسية.

لقد طالب مجلس النواب الحكومة بضرورة اعادة النظر في جميع القوانين التي تعطل الحريات، والحقوق الدستورية، وفي مقدمتها قانون الاحزاب السياسية رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥. بالاضافة الى مطالبة الحكومة الغاء قرار منع الاحزاب السياسية الصادر في نيسان ١٩٥٧،

والعمل على سن قانون عصري، وديمقراطي للاحزاب السياسية، الى جانب الترخيص للاحزاب القائمة، والسماح للمواطنين بتشكيل احزاب سياسية جديدة، دون اي شروط او قيود وذلك عملا باحكام الدستور.

لقد جرت مناقشات مطولة بين مجلس النواب، والحكومة حول قانون الاحزاب السياسية، من حيث تعريف الحزب واجراءات تأسيسه. وما هي اهدافه وغاياته ومبادئه وطرق تمويله؟ الى غير ذلك من الامور المتعلقة بالممارسة الحزبية، الى ان صدر قانون الاحزاب الجديد، لينظم الحياة الحزبية في الاردن. وهو ما سنخصه بالبحث في الفصل القادم.

٣- الاعلام

لقد توقف الاعلام الاردني في المرحلة السابقة- وفي ظل الاحكام العرفية وتعليمات الادارة العرفية - عند حدود المفاهيم الامنية، ولكن استئناف الحياة الديمقراطية في الاردن عدّل تلك المفاهيم القديمة التي عفا عليها الزمن. فالامن - وكما يرى بعض النواب- لم يعد مرتبطاً بالاعلام [١] ، مما يستوجب اعادة النظر في السياسة الاعلامية الاردنية، وافساح المجال امام المواطنين للتعبير عن ارائهم، وهمومهم، ومشاكلهم من خلال الوسائل الاعلامية المختلفة، فالاعلام مطالب بفتح ابوابه، وقنواته للحوار الحر الديمقراطي، لمعالجة قضايا الوطن السياسية، والثقافية، والاقتصادية، والاجتماعية، وان يطالع المواطن إعلام الحكومة، والمعارضة وجميع قطاعات الرأي والفكر، فلا يقتصر الاعلام على الحكومة فقط، مما يعني ضرورة التأكيد الفعلي على مصداقية حريته وجدية استقلاله من خلال تحريره من دائرة النفوذ الرسمي.[٢]

وفي مجال الصحافة، يجب مراعاة اعادة هيكلة الصحف، بحيث يمنح الصحافيون ونقاباتهم دورا فاعلاً في تطوير العملية الصحفية في ابعادها: المهنية والادارية والمالية، وذلك من خلال إشراكهم في ملكية الصحيفة التي تقوم على اكتافهم، حتى لا تصبح المؤسسات الصحفية امبراطوريات صغيرة، لمجموعة محدودة من اصحاب رؤوس الاموال، لان اصدار الصحف والنشرات، والمجلات اليومية، والاسبوعية ذات الموضوعات المختلفة والمتنوعة، حق لكل مواطن او مجموعة من المواطنين.

---

(١) النائب طاهر المصري، محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة العادية الاولى، ٣١- كانون الاول- ١٩٨٩، ص ١٤.

(٢) النائب سليم الزعبي، المحضر نفسه ، ص٢٠-٢١.

لقد دارت مناقشات مطولة، بين مجلس النواب، والحكومة حول العديد من القضايا الاعلامية التي تهم الوطن والمواطن. فعلى سبيل المثال، كان من نتائج هذه المناقشات صدور قانون المطبوعات والنشر رقم (١٠) لسنة ١٩٩٣، والذي يحدد الحقوق والحريات الصحفية، والواجبات المترتبة على هذه الحقوق.

وسوف نتناول هذا القانون بالتفصيل خلال الفصل القادم.

٤- تفعيل الدستور

استطاع مجلس النواب من كثير من المواقف، والحالات ان ينتقل بالنص الدستوري الى مرحلة التنفيذ والتطبيق الفعلي، خاصة في ما يتعلق بموضوع الحقوق والحريات العامة. فمن المعروف ان الدستور الاردني قد خصص الفصل الثاني : (المواد ٥-٢٣)، لتنظيم جميع الحقوق والحريات العامة في المملكة، الا انه ونتيجة تعطل الحياة الديمقراطية والبرلمانية في الاردن، فقد حصل هناك تعطيل وتجميد للعديد من مواد، ونصوص الدستور في هذا المجال، فأخذت الاحكام العرفية وتعليمات الادارة العرفية، والقوانين الاستثنائية تعصف بالضمانات الدستورية والقانونية لحقوق وحريات الافراد. ولكن مع استئناف المسيرة الديمقراطية وعودة الحياة البرلمانية، تمكن مجلس النواب الحادي عشر من تفعيل الدستور، نصاً وروحاً من خلال الانتقال بالنص الدستوري من مرحلة التعطيل والتجميد الى مرحلة التطبيق. كذلك استطاع مجلس النواب ان يمارس اختصاصه السياسي المتمثل بممارسة الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية من خلال السؤال والاستجواب والتحقيق وغيرها من الوسائل الرقابية، وسوف نورد امثلة على ذلك في الفصل القادم، كذلك فان مجلس النواب ملك حق اتهام الوزراء، حسب المادة (٥٦) من الدستور، حيث مارس النواب هذا الحق في قضية طريق الجفر- الازرق من خلال اجراء، عملية تصويت، بهدف توجيه الاتهام الى احد رؤساء الوزارات السابقين. واثنين من الوزراء السابقين أيضاً بسبب هذه القضية.

الفصل الرابع

المجلس النيابي

بين الشعار والتطبيق

الفصل الرابع
المجلس النيابي بين الشعار والتطبيق

تستوجب عملية تقييم اداء مجلس النواب معرفة مهامه وصلاحياته، التي تشكل الاطار الذي يتحكم بطبيعة ادائه، مما يتطلب ادراكاً لطبيعة دور السلطة التشريعية الذي يفترض ان تمارسه وتقوم به، ضمن مجال اختصاصها المحدد بالدستور، لكي لا يقع خلط بين صلاحيات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؛ فالنائب الذي لا يدرك طبيعة دوره واختصاصه، ولا يميز بين صلاحيات الحكومة، والبرلمان، لن يستطيع إدراك حدود طروحاته وشعاراته، وسوف يواجه صعوبات كثيرة عند تنفيذها وتطبيقها على ارض الواقع؛ وبالتالي يفقد مصداقيته كما سيفقد ثقة المواطن به، فإذا ما اقترن هذا الوضع بوجود عدد كبير من المواطنين ممن يخلطون بين صلاحيات، واختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ايضا، معنى ذلك ان المشكلة سوف تتفاقم، وتزداد حدة التداخل بين صلاحيات الحكومة والبرلمان. فيحل الصراع والنزاع محل التفاهم والتعاون بين سلطات الدولة، مما يؤدي الى زعزعة استقرار اركان النظام السياسي.

وقد كشفت الانتخابات النيابية التي جرت في ٨ تشرين الثاني عام١٩٨٩، وجود لبس وخلط واضح لدى عدد كبير من الناخبين، بل وفي اذهان بعض النواب ايضاً، حول اختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية رغم انها محددة بالدستور. «... كما كانت هناك مبالغات واشكال من الخلط بين دور النواب التشريعي، والسياسي وبين الدور التنفيذي للحكومة، والهيئات التنفيذية الاخرى. ولعل بعض النواب ساهموا هم انفسهم في احداث هذا

الخلط لدى المواطنين الذين باتوا يتوقعون من النائب ان يساعدهم في التعيين في الوظائف، او في القيام مقام الهيئات الحكومية المعنية بالتنفيذ» (١).

ولا بد ان ينعكس هذا الخلط على نمط المجلس النيابي. فثمة ثغرات اصابت اداء المجلس، والتي جاءت بفعل منازعته للسلطة التنفيذية في اختصاصاتها ، وانهماك المجلس بالامور والقضايا التي لا تقع داخل اطار اختصاصه . ولعل ما يبرر ذلك هو الفراغ السياسي والبرلماني الطويل الذي حصل نتيجة انقطاع الحياة النيابية في الاردن منذ عام ١٩٦٧، وهو ما اكده النائب محمد فارس الطراونة عندما قال : «... وجئنا - كنواب - الى البرلمان، ونحن نجهل الاصول والمهمات المطلوبة من النائب ... فبعضنا لم يدخل مبنى البرلمان طوال حياته، ولهذا طرحنا العديد من الخطابات والشعارات، وكانت مواقفنا - في معظمها- استجابة للشارع، ولم نتصور انفسنا قادة انتخبنا المجتمع لنرسم برنامجا سياسيا واقتصادياً، ولنحاكم الماضي ونبني المستقبل، بل تصرفنا في حالات عديدة دون وعي، وكنا صدى للشارع لنبين اننا نستجيب لمطالبه.. واعتقد ان هذه الامور هي نقاط ضعف فرضت نفسها على العديد من النواب» (٢).

لقد ادى انقطاع التقاليد البرلمانية في الاردن الى عدم معرفة وادراك بعض النواب لحدود العملية السياسية، فلم يفرقوا بين مهام الحكومة والبرلمان؛ حيث بالغوا في طروحاتهم وشعاراتهم مما ادى الى عدم واقعية خطابهم السياسي، فانعكس ذلك على طبيعة ادائهم داخل المجلس، وتولد شعور غامض وغير محدد المعالم حول دورهم في ترسيخ العملية الديمقراطية.

القصد من هذه المقدمة التأكيد على اهمية استعراض وظائف السلطة التشريعية، وذلك قبل الخوض في عملية تقييم اداء مجلس النواب. لان وظيفة النائب المحددة بالدستور هي التي تحدد الاطار الذي يتحكم بطبيعة ادائه.

---

(١) النائب طاهر المصري، كيف نبني مجلسنا النيابي القادم؟ محاضرة في مركز دراسات وابحاث العمل الاسلامي، عمان، ٥ - نيسان- ١٩٩٣.

(٢) النائب محمد فارس الطراونة، تقييم اداء مجلس النواب، جريدة صوت الشعب، عمان، ١١ ايار-١٩٩٣.

وظائف السلطة التشريعية

لا شك بان السلطة التشريعية تعمل على خلق الشرعية السياسية للنظام السياسي، من خلال تمثيلها لمختلف شرائح وفئات المجتمع في عملية صنع القرار السياسي، والتي بدورها تعمل على دعم النظام واستقراره، باعتبارها من السلطات والاجهزة المهمة، التي تسهم في بناء وتطوير الانظمة السياسية، فالمؤسسة التشريعية تسعى الى استقطاب الراي العام نحو الامور السياسية في الدولة، كما تعمل على امتصاص واحتواء التوجهات الجديدة [1]، وتعكس الاداء والمواقف المختلفة لافراد المجتمع، وتسهم في توعيتهم وتثقيفهم من خلال مناقشة السياسات العامة للدولة، بالاضافة الى انها تضع تصورات ارشادية للحكومة.

ومن اهم الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية:

١- الوظيفة التشريعية [2]:

وتمر هذه العملية بعدة مراحل منها :

أ- مرحلة الاقتراح

تشترك كل من السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية في عملية اقتراح مشروعات القوانين، فقد نصت المادة (٩١) من الدستور على ان يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي يملك حق قبول المشروع، او رفضه او تعديله، وقد اعطى الدستور الاردني للسلطة التنفيذية حق الاقتراح بصفتها مسؤولة عن امور الادارة، والسياسة الداخلية والخارجية في الدولة. وان لديها من الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة.

اما بالنسبة لحق السلطة التشريعية باقتراح القوانين، فقد نصت الفقرة الاولى من المادة (٩٥) من الدستور بأنه «يجوز لعشرة او اكثر من اعضاء اي مجلس من مجلسي الاعيان

---

(١) - د. امين عواد مهنا بني حسن، النظام السياسي الاردني: حقائق ومفاهيم ، ص ١٠٠-١٠١.

(٢) - نفس المرجع ، ص ١٤١-١٤٦.

- د. سالم الكسواني، مرجع سابق ، ص ٢٢٦-٢٣١.

- الدستور الاردني ، مطبوعات مجلس الامة، ١٩٨٦.

والنواب ان يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح الى اللجنة المختصة في المجلس لابداء الرأي،فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح احاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون، وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها او في الدوره التي تليها»، ولا يجوز تقديمه في الدورة نفسها مرة ثانية، حال رفضه من قبل المجلس.

ب- مرحلة الاقرار

لمجلس النواب الحق في ان يقبل او يعدل او يرفض مشروع القانون المقدم من الحكومة، وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الاعيان الذي من حقه قبول المشروع او رفضه او تعديله، واذا اقر مجلس الاعيان المشروع كما ورد من مجلس النواب يرفع الى الملك لتصديقه واصداره، اما اذا رفض مجلس الاعيان مشروعاً كان قد رفضه مجلس النواب، امتنع على الحكومة تقديم المشروع مرة ثانية لمجلس النواب في الدورة التي رفض فيها المشروع. اما في حالات الاختلاف بين المجلسين حول مشروع قانون مقدم من الحكومة، كأن لا يوافق مجلس النواب الاعيان على مشروع قانون كما اقره مجلس النواب سواء كان قرار مجلس الاعيان بالرفض او التعديل، فإنه يعيده الى مجلس النواب متضمناً اقتراحاته وأراءه في مشروع القانون المقدم الى مجلس النواب، حيث يقوم مجلس النواب بدراسة، ومناقشة ذلك القانون مع الاقتراحات والاراء المرفقة من مجلس الاعيان، فإذا وافق عليه كما ورد، اعاد المشروع مرة ثانية الى مجلس الاعيان للموافقة عليه، ورفعه للملك للتصديق عليه واصداره. اما اذا لم يوافق مجلس النواب على مشروع القانون بالصيغة التي ورد فيها من مجلس الاعيان، واصر على موقفه الاول، فإن المشروع يحال لمجلس الاعيان، فإذا قبله يرفع للملك للتصديق عليه. اما اذا اصر على عدم الموافقة، عندها يقوم رئيس مجلس الاعيان بالدعوة الى جلسة مشتركة بين المجلسين تعقد برئاسته. وفي هذه الحالة يطبق نص المادة (٩٢) من الدستور : يصدر قرار المجلس باكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين بقبول المشروع. فإذا رفض المشروع في الجلسة المشتركة، فلا يجوز تقديمه مرة ثانية الى المجلس في الدورة نفسها.

ج- مرحلة التصديق

التصديق على القوانين هو احد العناصر الرئيسة في عملية التشريع، واستناداً للنصوص الواردة في الدستور فان الملك يصدق على القوانين (م-٢١)، وانه لا يصدر قانون الا اذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك (م-٩١). وقد اوضحت المادة (٩٣) من الدستور عملية التصديق على النحو التالي :

كل مشروع قانون اقره مجلس الاعيان والنواب، يرفع الى الملك للتصديق عليه، واذا لم ير الملك التصديق على القانون، فله في غضون سته اشهر من تاريخ رفعه اليه ان يرده الى المجلس مشفوعاً ببيان اسباب عدم التصديق، واذا رد مشروع اي قانون باستثناء الدستور خلال المدة المحددة واقره مجلسا الاعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين، وجب عندئذ اصداره، وفي حال عدم اعادة القانون مصدقا في المدة المعينة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق.

د. مرحلة الاصدار والنشر

الاصدار هو الاعلان عن مولد قانون جديد، تم اقراره من قبل مجلس الامة بعد مروره بالمراحل الرئيسة كي يصبح قانوناً. والملك هو الذي يصدر القوانين، ويكلف السلطة التنفيذية بتنفيذ احكام القانون الجديد. وقد نصت المادة (٣١) من الدستور على ان «الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها شريطة ان لا تتضمن ما يخالف احكامها».

ونصت الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من الدستور على ما يلي :

«يسري مفعول القانون باصداره من جانب الملك، ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية، الا اذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ اخر».

إن اصدار القانون مرتبط بنشره، وان نشر القانون في الجريدة الرسمية، انما يهدف الى اعلام المواطنين بوجود قانون جديد من اجل الاطلاع عليه ومعرفته.

اما عن وظيفة المجلس المالية [1]، فلا شك ان من أهم الأعمال والشؤون المالية التي يقوم بها مجلس النواب هي الموافقة على الموازنة العامة، فبعد اقرار مجلس الوزراء لمشروع الموازنة يعرض على مجلس الامة لمناقشته واعتماده؛ ويخضع اعتماد الموازنة لاجراءات دستورية، فقد نصت المادة (١١٢) من الدستور على ما يلي :

(١) – يقدم مشروع قانون الموازنة الى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور، لان مشروع الموازنة يعتبر من المشاريع المستعجلة، ولا بد من الانتهاء منه في اقرب فرصة معينة حتى تستطيع الحكومة تنفيذه والقيام بواجباتها واعمالها المرتبطة بالمسائل المالية.

(٢) – يقترع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً، وذلك من اجل ازدياد فاعلية الرقابة، لان دور مجلس الامة هو مراقبة السياسة المالية للحكومة، فله الحق بالنظر الى التفصيلات بدقة ليقوم بمهمته على أكمل وجه.

(٣) – لا يجوز نقل اي مبلغ من قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل الى اخر الا بقانون.

(٤) – لمجلس الامة عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، او القوانين المؤقتة المتعلقة بها ان ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة، وليس له ان يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح، على انه يجوز بعد انتهاء المناقشة ان يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة.

(٥) – لا يقبل اثناء المناقشة في الموازنة العامة اي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة موجودة، او فرض ضريبة جديدة، او تعديل الضرائب المقررة بزيادة او نقصان يتناول ما اقرته القوانين المالية النافذة المفعول، ولا يقبل اي اقتراح بتعديل النفقات او الواردات المربوطة بعقود.

(٦) – يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقررة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة، على انه يجوز ان ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة

---

(١) – د. امين عواد مهنا بني حسن، النظام السياسي الاردني: حقائق ومفاهيم، ص ١٥١–١٥٧.

– غازي يوسف زريقي، مبدأ سمو الدستور: دراسة تطبيقية للدستور الاردني، جامعة القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٣٨–١٤٠.

واحدة، وذلك لان هناك مشاريع وخططاً تنموية تحتاج الى مدة زمنية تتعدى السنة، ومن اجل مواجهة واتمام تلك المشاريع الطويلة الاجل.

وبالنظر الى المادة (١١١) من الدستور فإنه لا تفرض ضريبة او رسم الا بقانون، وكل ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة وفقا لنص المادة (١١٥)من الدستور، لا بد وان يؤول الى الخزانة المالية، وان يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ولا يخصص اي جزء من اموال الخزينة العامة، ولا ينفق في اي غرض مهما كان نوعه الا بقانون، ويتبين من ذلك ان جميع الضرائب والرسوم واية اموال اخرى تأخذها الحكومة تعتبر جزءاً من خزينة الدولة، كذلك تعرض نفقات ومصروفات الدولة المختلفة من خلال قانون.

وقد نصت المادة (١١٧) من الدستور على ان كل امتياز يعطى لمنح اي حق يتعلق باستثمار المناجم او المعادن او المرافق العامة يجب ان يصدق عليه بقانون، كما نص الدستور الاردني في المادة (١١٩) على ان يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة ايرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها بقانون ايضا.

٢- الوظيفة السياسية (١)

تتمثل الوظيفة السياسية لدى السلطة التشريعية في الطرق، والوسائل الرقابية التي يستخدمها مجلس الامة لمراقبة، ومتابعة اداء واعمال السلطة التنفيذية، وقد تقرر الدساتير للسلطة التشريعية سلطات واختصاصات معينة تمارسها في مواجهة السلطة التنفيذية؛ وذلك لحماية الدستور والحيلولة دون خروج الحكومة على قواعده واحكامه، وفي الاردن منح الدستور البرلمان وسائل عديدة من اجل مراقبة، ومساءلة الحكومة عن أدائها، يستطيع من خلال هذه الوسائل ان يقوم بمراقبة ومتابعة اليات العمل في الوزارات، والمؤسسات، والدوائر الحكومية للوقوف على طبيعة سير اعمالها. مما يشعر الحكومة انها تحت مجهر المراقبة البرلمانية، كي لا

---

(١) - نفس المرجع ، ص ٢٢٢-٢٤٨.
- امين عواد مهنا بني حسن، النظام السياسي الاردني: حقائق ومفاهيم، ص ١٤٧-١٥٠.
- هاني خير، دراسات تشريعية لمجلس الامة: في تفسير احكام النظام الداخلي لمجلس النواب، مطبوعات مجلس الامة، عمان،١٩٨٧، ص ١٦٤-١٨٨.
- مجلس النواب: النظام الداخلي ، الطبعة السابعة، مطبوعات مجلس الامة، ١٩٨٥، ص٣٨.

تحاول التفكير بالخروج او الانحراف عن مسار الاداء الصحيح، والقيام بالاعمال الموكولة إليها على اكمل وجه.

ومن أهم الوسائل والطرق التي يستخدمها مجلس النواب لتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ما يلي :-

أ – السؤال

نصت المادة (٩٦) من الدستور على حق السؤال بقولها : «لكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة، واستجوابات حول اي امر من الامور العامة، وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو». وقد حددت المادة (٨١) من النظام الداخلي لمجلس النواب المقصود بالسؤال بقولها : «السؤال هو استفهام العضو عن امر يجهله، او رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه او استعلامه عن نية الحكومة في امر من الامور».

ان القصد من توجيه السؤال هو الحصول على معلومات وبيانات معينة لا يعرفها النائب، كما يقصد منه الاستعلام، والوقوف على الحقيقة من خلال استجلاء حقيقة غامضة، او استيضاح امر غير واضح، حيث يستطيع عضو البرلمان من خلال السؤال مناقشة الوزير عن اي موضوع يريده، على ان من حق الوزير عدم الاجابة على السؤال اذا اقتضت المصلحة العامة لذلك، فحق السوال ينشئ علاقة خاصة بين العضو السائل، والوزير الذي يوجه اليه السؤال ، فلا يجوز ان يرفع السؤال اكثر من عضو واحد، ولا ان يوجه الا لوزير واحد، ولا يحق لغيرهما الاشتراك في المناقشة او الاستفسار. كما انه لا يترتب على السؤال اثارة اية مناقشة، اذ ان السائل وحده هو الذي يستطيع ان يعقب على رد الحكومة او الوزير اذا لم يقتنع به.

كما يتم توجيه السؤال من خلال تقديمه من قبل النائب الى رئيس المجلس، الذي يبلغه الى الوزير المختص ويدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة، على ان يكون السؤال موجزا، منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خاليا من التعليق والجدل والاراء الخاصة.

ب- الاستجواب

وهو ما نصّت عليه المادة (٩٦) من الدستور أيضاً، فقد عرّفت المادة (٩٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاستجواب بأنه «محاسبة الوزارة او أحد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة».

وتتم عملية الاستجواب من خلال تقديم العضو مذكرة خطية الى رئيس مجلسه، حيث يقوم رئيس المجلس بابلاغ الحكومة عن ذلك الاستجواب المقدم، ولا يجوز تحديد موعد المناقشة في الاستجوابات المرتبطة بالامور الداخلية لاكثر من شهر. كذلك لا يناقش استجواب ما قبل ثمانية ايام من وصوله الى الوزير، الا اذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على اختصار المدة المذكورة. ولاهمية الاستجواب فقد نصّت المادة (١٠٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب على اعطاء الاولوية للاستجوابات على سائر المواد المدرجة على جدول الاعمال ما عدا الاسئلة.

يعتبر الاستجواب من اهم مظاهر ووسائل رقابة السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية، فهو يحمل معنى المحاسبة وينطوي على الاتهام بالنسبة للحكومة كلها او احد اعضائها. كما لا يقتصر على علاقة السائل بالمسؤول كما هو حال السؤال، بل يفتح الاستجواب المجال لحدوث مناقشات عامة يشترك فيها جميع اعضاء المجلس، وقد يعقب المناقشات التي يثيرها الاستجواب تصويت على الثقة بالحكومة، وقد تنتهي المناقشات الى صدور قرار بادانة احد الوزراء او الوزارة كلها، مما يؤدي الى الاقتراع على سحب الثقة من الوزير المستجوب، او من الحكومة. وهنا تظهر اهمية وخطورة الاستجواب عن غيره من وسائل الرقابة الاخرى. اما بالنسبة للموضوعات التي يجوز الاستجواب فيها، فغير محددة طالما انها لا تخالف القواعد الدستورية.

ج- التحقيق

يقصد بالتحقيق ان يتوصل البرلمان بنفسه الى ما يريد معرفته من الحقائق، نظرا لعدم

قناعته في صحة ما تقدمه الحكومة من معلومات او بيانات، وقد يتولى التحقيق عضو او اكثر من اعضاء البرلمان او ان يتم تشكيل لجنة خاصة لهذا الغرض تتولى بنفسها وباسم المجلس دراسة الموضوع محل التحقيق دون ان يكون للمجلس سلطة التحقيق في الامور التي لا تدخل في اختصاصه، وان اعطاء لجان المجلس هذاالحق يتضمن بالضرورة حق المجلس بالاطلاع على المعلومات والوثائق الحكومية المتعلقة بالموضوع الذي يجري فيه التحقيق، فعلى سبيل المثال: نصّت الفقرة الثانية من المادة (٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب على وظيفة اللجنة الادارية، وهي تدقيق الشكاوى والبيانات الخاصة والعامة التي ترفع الى المجلس، وبحث اي مسألة بشأن أي أمر يتعلق بالادارة العامة؛ اي ان عمليات التحقيق من اختصاص مجلس الامة وذلك من اجل مراقبة اعمال الحكومة في الامور المتعلقة بالمصلحة العامة، فالبرلمان له حق اجراء تحقيقات من اجل الاطلاع والتحقق من قضايا محددة، كما تستطيع اللجنة المتخصصة في بحث موضوع، او قضية محددة القيام بالبحث والاتصال مع المؤسسات الحكومية، والاطلاع على الوثائق والصفات التي تخص القضية مدار البحث، وذلك من اجل استكمال التحقيق وتقديم التقرير المطلوب الى المجلس لاتخاذ القرار المناسب.

د. المسؤولية الوزارية

نصّت المادة (٥١) من الدستور الاردني على ان «رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما ان كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن اعمال وزارته».

وبموجب هذا النص تكون الوزارة وهي ترسم السياسة العامة للدولة مسؤولة عنها امام مجلس النواب. كما نصت المادة ٥٣ من الدستور على ان «تطرح الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء امام مجلس النواب. واذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها ان تستقيل ، واذا كان قرار عدم الثقة خاصا بأحد الوزراء، وجب عليه اعتزال منصبه».

تعتبر المسؤولية الوزارية من الاسلحة المهمة التي تتسلح بها السلطة التشريعية لمراقبة ومتابعة السلطة التنفيذية والتأثير على سير اعمالها وممارساتها، حيث يستطيع مجلس النواب سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، اذا رأى ان الحكومة غير مؤهلة لكسب ثقته، وانها تقوم بأعمال وتصرفات تخل بالانظمة والقوانين وتخالف احكام وقواعد الدستور.

هـ- ابداء الرغبة

انطلاقا من مبدأ المسؤولية الوزارية، وحق مجلس الامة بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فان للبرلمان الحق في ابداء الرغبة، او تقديم اقتراحات معينة للسلطة التنفيذية حول موضوع معين من اجل الاخذ بها، وتتم هذه العملية من خلال تقديم العضو اقتراحا، أو ابداء رغبة بصورة خطية الى رئيس مجلسه، ومن ثم احالتها الى اللجنة الادارية التي تحولها الى اللجنة المختصة في المجلس، على ان لا يكون حق ابداء الرغبة ملزماً للحكومة، الا اذا استمد قوته من قوة المجلس ككل.

و- طلب المناقشة

نصت المادة (١٠٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان «لكل عضو اذا ايده عشرة اعضاء على الاقل وكذلك للحكومة الحق في ان تطلب من المجلس طرح موضوع هام عام للمناقشة، تتبادل الرأي فيه بين المجلس والحكومة».

ان طرح موضوع عام للمناقشة انما يشكل حواراً تتبادل فيه الحكومة الرأي مع البرلمان، حيث يطلع البرلمان من خلاله على سياسة الحكومة- خاصة عند مناقشة مواضيع واحداث الساعة- كما يشكل استيضاحاً لسياسة الوزارة بشأن موضوع المناقشة وتبادل الرأي بصدده.

كذلك فإن مهام مجلس النواب تتحدد في مجال حاجات المواطنين، حيث نصت المادة (١١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه «يحق لكل اردني ان يرفع الى المجلس الشكوى في ما ينوبه من أمور شخصية، وان يرفع البيانات في ما له صلة بالشؤون العامة».

يتبين لنا من خلال استعراض وظائف السلطة التشريعية بان مهمة مجلس النواب تشريعية، ورقابية، وليست تنفيذية، ورغم وظيفة المجلس التشريعية، فإنه لا يتمتع بحق سن التشريعات والقوانين ، وانما اقتراحها، او تعديلها، او رفضها، وفق الالية المحددة لذلك *. مما يقودنا الى القول : ان مجلس الامة ليس سلطة تشريعية بكل معنى المصطلح، خاصة من حيث احقية سن القوانين، فان المتمعن في صلاحيات السلطة التشريعية لا يجد نصاً يجيز لمجلس الامة ان ينشئ القوانين والتشريعات [1]، فعندما يتناول مجلس النواب المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها المجتمع، كالبطالة، والفقر، والمديونية، وغلاء الاسعار وغيرها . فهو لا يستطيع حل هذه المشاكل، وليس مطلوبا منه ذلك، لانه لا يملك سلطة تنفيذية، وانما يستطيع احتواء هذه المشاكل وتطويقها من خلال مراقبة، ومتابعة اداء الحكومة، وكشف مواطن الخلل في سياساتها، وممارساتها التي قادت الى حدوث، ووقوع هذه المشاكل، ويقدم لها الاراء والتوصيات، وفي نفس الوقت يملك مجلس النواب مجموعة من الوسائل والادوات الدستورية التي تدخل ضمن اختصاصه مثل : السؤال، والاستجواب، والتحقيق، والمسؤولية الوزارية وغيرها، والتي يستطيع توظيفها على شكل ضوابط ومعايير، من أجل ضبط، وتوجيه اداء الحكومة او الضغط عليها بهدف تصحيح ممارساتها، كي يضمن مراعاة الاقتراحات والتوصيات التي يقدمها لها من اجل ايجاد آلية الحل المناسبة للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية المترتبة.

ان مجلس النواب من خلال ما يمتلكه من وسائل او اسلحة دستورية يستطيع إرسال انذار، او توجيه رسالة تحذيرية الى الحكومة يبلغها عن وقوع او وجود مخالفات وممارسات خاطئة في ادائها؛ اي ان المجلس بوصفه مؤسسة دستورية قادر على تكريس دوره ومسؤوليته

---

* يرى الدكتور عبد اللطيف عربيات ان هذا الوصف غير دقيق، ويعلق على ذلك بالقول : « ان القناة الاولى للتشريع ما تقدمه الحكومة من مشاريع قوانين للمجلس لاقراره. والقناة الثانية هو ان يقدم عشرة من النواب مشروع قانون للمجلس لإقراره، وبعدها يرسل الى الحكومة من المجلس بقرار وليس باقتراح من اجل وضعه بصورته الاخيره وتقديمه للمجلس لاقراره. وعلى هذا الاساس تم اقرار بضعة عشر قانوناً من المجلس وطلب من الحكومة تقديمها للمجلس للاقرار، وتم اقرار بعضها والباقي ينتظر الدور الان..».

(١)النائب طاهر المصري، الحلقة النقاشية الخامسة عشرة لجمعية رجال الاعمال الاردنيين، جريدة الرأي، عمان، ٢٧ نيسان ١٩٩٤.

من خلال ما يتمتع به من وسائل رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، باعتباره احد اركان النظام السياسي في الدولة؛ فالحكومة الواقعة تحت مجهر الرقابة البرلمانية- التي لا يجوز اغفالها- لا تنفرد بعملية صنع القرارات، ورسم السياسات العامة في الدولة، وانما تجد مشاركة شعبية في هذه العملية يمارسها المواطن من خلال ممثليه في البرلمان، فعلى سبيل المثال: فإن مجلس النواب لا يستطيع حل مشكلة البطالة، او القضاء عليها بشكل نهائي، وانما يستطيع احتواءها، وامتصاصها من خلال متابعة، ومراقبة اعمال، وممارسات الحكومة المتعلقة بمعالجة هذه الظاهرة، ويستطيع استخدام ادواته الدستورية لتوجيه وضبط اداء الحكومة، بحيث يضمن مراعاة الحكومة لأرائه وتوصياته، ومراعاتها ايضاً للاسس، والمعايير الواجب اتباعها للحد من انتشار، وتفاقم مشكلة البطالة، كأن يطلب من الحكومة ضرورة اعتماد اسس التعيين في الوظائف. وكذلك الحال بالنسبة لموضوع غلاء الاسعار، فإن البرلمان لا يستطيع تخفيض الاسعار، وانما يستطيع ان يمارس الضغط على الحكومة لتقديم خطط وسياسات لضبط الاسعار : «... ولا افهم كيف يسأل النائب ماذا فعلت لنا بموضوع البطالة او لماذا لم تخفضوا الاسعار لغاية الان ؟ ولكنني افهم تماما ان يسأل النائب ماذا فعلتم مع الحكومة بموضوع البطالة ؟ او لماذا لا تضغطون على الحكومة لتقديم اراء وسياسات وخطط لضبط الاسعار [1].

لذلك فانه ولغايات هذه الدراسة المنشودة، ومن اجل تقييم اداء مجلس النواب الاردني الحادي عشر بصورة موضوعية، كان لا بد من اعتماد مهام وصلاحيات السلطة التشريعية معيارا لهذا التقييم، حتى نتمكن من ازالة اي لبس او غموض قد يعترض سير هذه الدراسة التي تحاول ان تضع المجلس بين طروحاته وادائه الفعلي، من خلال استعراض اهم القضايا والمسائل التي يمكن ان تسهم في تحقيق هذا الهدف.

وأهم هذه القضايا:

---

(١) النائب طاهر المصري، «نواب الامة من يحاسبهم؟ » رسالة مجلس الامة، مجلد (١)، عدد (١)، عمان، شباط، ١٩٩٣، ص٧.

أولاً : في المجال الاقتصادي والاجتماعي

١- المديونية

لا شك إن مديونية الاردن قد وصلت الى مرحلة غاية في التعقيد بسبب تفاقمها وتجاوزها الحدود الامنة، اذ تسببت في حدوث المتاعب، والازمات المالية، والاقتصادية التي يعاني منها المجتمع الاردني، وعندما دارت المناقشات داخل مجلس النواب حول هذه المسألة الخطيرة بحثا عن الحلول المناسبة لها، ادرك النواب ان التعامل مع مشكلة المديونية لن يكون في اطار سدادها، وانما في اطار التخفيف من اعبائها، حيث بلغ حجم المديونية حداً يستعصي معه التفكير في وضع جدول زمني لسدادها، حتى ولو كان بعيد المدى. ويمكن القول بان جهود المجلس في هذا المجال قد اثمرت عن تطويق هذه المشكلة، وعدم تفاقمها. فأخذ يمارس دوره الرقابي على اعمال السلطة التنفيذية حتى لا يتركها تنفرد بعقد اتفاقيات القروض ذات الاعباء الثقيلة. اذ تمكن من تفعيل وتطبيق المادة (٣٣) من الدستور، والتي نصت على ان «المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات او مساس في حقوق الاردنيين العامة او الخاصة لا تكون نافذه الا اذا وافق عليها مجلس الامة..»[1]. ولما كان مثل هذه المعاهدات يعرض على مجلس النواب من اجل بحثها ودراستها، صار المجلس – وقبل ان يعطي موافقته – يأخذ باعتباره ضرورة ان لا يترتب عليها اية اعباء اضافية يمكن ان تثقل كاهل الاقتصاد الوطني الذي يعان اصلاً من متاعب، وازمات كثيرة، لذلك كان يؤكد على ضرورة ان تكون شروط القرض ميسرة وسهلة، وان يسهم القرض في بناء احتياطي المملكة من العملات الصعبة، واقامة ودعم المشاريع الانتاجية، والاستثمارية وهو ما تم اتباعه فعلا من قبل المجلس عند مناقشة ودراسة الاتفاقيات المختلفة التي كانت تعرض عليه، وذلك تمشيا مع نص المادة (٣٣) من الدستور، كما هو الحال بالنسبة لمشروع قانون تصديق اتفاقية قرض بين الحكومة الاردنية والحكومة البلجيكية [2]، وكذلك مشروع قانون تصديق اتفاقية قرض بين الحكومة الاردنية والحكومة الفرنسية، وغير ذلك من مشاريع القروض التي كانت تعرض على المجلس من اجل اخذ موافقته.

---

(١) الدستور الاردني، مطبوعات مجلس الامة، عمان، ١٩٨٦م .

(٢) محضر جلسة مجلس النواب الثامنة من الدورة الاستثنائية الاولى من الدورة العادية الثانية، ٧-اب-١٩٩١.

ان تقييم اداء مجلس النواب حول المديونية يتطلب متابعة المراحل التي مرت بها هذه المديونية، لمعرفة التطورات والتحولات المختلفة التي حصلت في معدلاتها خلال عهد المجلس.

(أ) المديونية الخارجية .

شكّل العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات والعجز في الموازنة العامة ابرز مظاهر الخلل في هيكل الاقتصاد الوطني، حيث اديا الى زيادة الاعتماد على القروض الخارجية، كما يشير الجدول رقم (٦)، حيث بلغ اجمالي الدين الخارجي المسحوب وغير المسدد في نهاية عام ١٩٨٨ حوالي (٦٤٤٤,٨) مليون دولار، ليرتفع في نهاية عام ١٩٩١ الى حوالي (٧٣٤٦) مليون دولار، في حين انخفض الى حوالي (٦٨٤٤) مليون دولار في نهاية عام ١٩٩٢. كما ارتفعت نسبة الدين الخارجي المسحوب غير المسدد الى الناتج المحلي الاجمالي من (١٠٩,٢٪) عام ١٩٨٨ الى (١٧٩,٨٪) عام ١٩٩١، قبل ان تنخفض هذه النسبة الى (١٤٣٪) عام ١٩٩٢. اما نسبة الدين الخارجي الى الصادرات من السلع، والخدمات، فقد بلغت (٢٥١,٧) عام ١٩٨٨، لترتفع عام ١٩٩١ الى (٢٧٧,٨٪)، في حين انخفضت في عام ١٩٩٢ الى (٢٣٩,٢٪). وقد بلغت كلفة الدين الخارجي عام ١٩٨٨ حوالي (١٣٠١,٤) مليون دولار، وارتفعت الى (١٤٤٣,٥) مليون دولار عام ١٩٩٢. كما شكلت نسبة خدمة الدين الخارجي الى الناتج المحلي الاجمالي (٢٢,١٪) عام ١٩٨٨، وارتفعت الى (٣٠,٢٪) عام ١٩٩٢، في حين حافظت نسبة خدمة الدين الخارجي الى الصادرات من السلع والخدمات على نفس مستواها تقريبا بين عامي (١٩٨٨-١٩٩٢) حول ما نسبته (٥٠٪) نتيجة لاعادة شراء بعض الديون الخارجية الحكومية والتجارية بخصم كبير، واستبدل جانب من الديون التجارية بديون ذات شروط ميسرة [1].

---

(١)الخطة الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٣-١٩٩٧)، عمان، وزارة التخطيط، ص٣٢.

جدول رقم (٦)

يبين مؤشرات اعباء الدين الخارجي

الرقم	البيان	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢
-١	رصيد الدين الخارجي المسحوب وغير المسدد في نهاية المدة (بالمليون دولار).	٦٤٤٤,٦	٦٦٥٩,٧	٥٦٧٤,٠	٧٣٤٦,٠	٦٨٤٤,٠
-٢	الاقساط والفوائد المستحقة (بالمليون دولار).	١٣٠١,٤	١٣٧٩,٢	١٣٤٠,٨	١٢٨٢,٧	١٤٤٣,٥
-٣	نسبة رصيد الدين الخارجي الى الناتج المحلي الاجمالي.	١٠٩,٢٪	١٦٤,٣٪	١٤٣,٩٪	١٧٩,٨٪	١٤٣,٠٪
-٤	نسبة رصيد الدين الخارجي الى الصادرات من السلع والخدمات.	٢٥١,٧٪	٢٧١,٥٪	٢١٥,٨٪	٢٧٧,٨٪	٢٣٩,٢٪
-٥	نسبة الاقساط والفوائد الى الناتج المحلي الاجمالي.	٢٢,١٪	٣٤,٠٪	٣٤,٠٪	٣١,٤٪	٣٠,٢٪
-٦	نسبة الاقساط والفوائد الى الصادرات من السلع والخدمات.	٤٩,٧٪	٥٠,٥٪	٥٠,٥٪	٤٨,١٪	٥٠,٥٪

المصدر: الخطة الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٣-١٩٩٧) ، وزارة التخطيط، عمان، ص ٣٢.

يلاحظ من خلال الجدول رقم (٦) بان معظم المؤشرات كانت تشهد ارتفاعا خلال عام ١٩٩١؛ وهو العام الذي تأثر بصورة سلبية بالازمات والمشاكل المالية والاقتصادية التي ترتبت على حدوث ازمة الخليج. ولكن استقرار الاوضاع السياسية والاقتصادية، وتحديدا خلال عام ١٩٩٢، جعل الاقتصاد الاردني يحقق نموا ملحوظا في معظم قطاعاته نتيجة الاستثمار في العديد من المشاريع الانتاجية والتنموية المختلفة، خاصة من قبل العائدين - بسبب الازمة- الذين اخذوا يستثمرون مدخراتهم واموالهم في هذه المشاريع.

(ب) المديونية الداخلية

لقد قامت الحكومة باتباع سياسة التسديد المبكر لبعض قروضها الداخلية التي حصلت عليها من البنوك والمؤسسات المالية؛ وذلك من اجل تخفيض كلفة مديونية الخزينة. اذ تشير

البيانات بان رصيد الدين العام الداخلي غير المسدد بلغ حوالي (٩٢٣) مليون دينار في نهاية عام ١٩٩٢ مقابل (١٠٥٢) مليون دينار في نهاية عام ١٩٩١؛ اي بانخفاض قيمته حوالي (١٢٩) مليون دينار او ما نسبته حوالي (١٢٪) [1]، كما هو موضح في الجدول السابع.

جدول رقم (٧)

رصيد الدين العام الداخلي غير المسدد في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٢

الرقم	البيـــــان	المبلغ في عام ١٩٩١ بالمليون دنيار	المبلغ في عام ١٩٩٢ بالميلون دينار
-١	القروض من البنوك ومؤسسة الضمان الاجتماعي.	٨٩،٥	٧٧،٦
-٢	قروض ادوات الدين العام الداخلي.	٤٤٦،٥	٤٣٨،٥
-٣	سلطة البنك المركزي الاستثنائية.	٣٩٠	٣٩٠
-٤	سلطة البنك المركزي العادية	١٧٥،٦	١٦٦،٤
-٥	ارصدة حسابات اخرى دائنة تابعة للخزينة	٥٠	١٥٠
	المجموع	١٠٥١،٦	٩٢٢،٥

المصدر : مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣.

لقد أدت السياسات، والاجراءات التي اتخذتها الحكومة – عموماً– حول قضية المديونية الى انخفاض صافي المديونية بما يقارب المليار دولار في نهاية عام ١٩٩٢، او ما نسبته ١١٪ بالمقارنة مع عام ١٩٩١. في حين انخفض حجم القروض المسحوبة وغير المسددة بما يزيد على (٧٠٠) مليون دولار، او ما نسبته حوالي ١٠٪ في نهاية عام ١٩٩٢ بالمقارنة مع عام ١٩٩١[2].

---

(١) مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣.

(٢) المرجع نفسه.

ويمكن القول ايضا ان نسبة المديونية قد انخفضت في عام ١٩٩٢ الى حوالي ١٤٥٪ . بعد ان بلغت في عام ١٩٩٠ حوالي ٢٠٠٪ من الناتج المحلي الاجمالي، وهو الوضع الذي اعتبر في غاية الخطورة، حسب مختلف المقاييس والمعايير الدولية [1].

لقد تمكن مجلس النواب من ضبط، وتوجيه اعمال الحكومة وممارساتها المتعلقة بقضية المديونية، حيث قام بتفعيل، وتطبيق نص المادة (٣٣) من الدستور، والخاصة بالمعاهدات والاتفاقات، التي لها تاثير على خزانة الدولة. واخذ يراقب، ويتابع السياسات والاجراءات الحكومية المتبعة في هذا المجال، فساهم بذلك في توجيه عمليات الاقتراض لاقامة ودعم المشاريع الانتاجية والتنموية ذات الجدوى الربحية، ووفقا لشروط القروض الميسرة والسهلة.

لكن الملاحظ ان المجلس- وعندما قدم آراءه واقتراحاته لحل مشكلة المديونية - أظهر رأياً تبناه عدد من النواب يطالب بضرورة توقف الدولة عن الالتزام بخدمة الدين للدولة والمؤسسات المالية الدائنة، وهو ما يمكن وصفه بالطلب الغريب والمتسرع، لان القيام بتنفيذه سوف يترتب عليه الحاق الاذى والضرر بالاردن، الذي سيفقد مصداقيته وسمعتة الدولية، فالحكومة عندما تبرم اتفاقية مع صندوق النقد الدولي او البنك الدولي، فهي بذلك تبرم اتفاقية مع مؤسسة مالية دولية تضم في عضويتها معظم دول العالم، لذلك يمكن ان تتخذ بحق الاردن عقوبات تمارس عليه ضغوطات مالية، واقتصادية، وسياسية دولية، بحيث يحرم من المعونات والمساعدات المالية وغيرها؛ وبذلك يحكم على نفسه بالعزلة ليصبح غير قادر على اقامة علاقات خارجية، في الوقت الذي لا يمكن لنا ان نتصور قيام دولة واستمرارها بمعزل عن الاسرة الدولية.

(ج) موقف المجلس من برنامج التصحيح الاقتصادي

اتاح تبني الحكومة لبرنامج التصحيح الاقتصادي ، فرصة القيام باعادة جدولة المديونية الخارجية، بما يضمن تخفيف اعباء خدمة هذه المديونية، وتخفيض معدلات اسعار فوائدها. فعلى سبيل المثال: بلغ عبء الدين العام الخارجي(اقساط+فوائد) الى اجمالي الصادرات من

---

(١) د. محمد الصمادي/ مدير دائرة الموازنة العامة، جريدة الرأي، عمان، ٢-آذار-١٩٩٣.

السلع والخدمات لعام ١٩٩٢ *، قبل اعادة الجدولة حوالي (١١٥٣) مليون دولار. اي ما نسبته (٢٩.١٪) في حين انخفض هذا العبء بعد اعادة الجدولة الى حوالي (٥٥٠) مليون دولار، اي ما نسبته ١٣,٩٪[1]. كما هو موضح في الجدول الثامن.

جدول رقم (٨)

يبين اعباء الدين العام الخارجي الى اجمالي الصادرات من السلع والخدمات لعام ١٩٩٢

قبل الجدولة			بعد الجدولة		
البيان	المبلغ بالمليون دولار	النسبة	البيان	المبلغ بالمليون دولار	النسبة
الاقساط	٧٢٦	١٨,٣٪	الاقساط	٢٠٢	٥,١٪
الفوائد	٤٢٧	١٠,٨٪	الفوائد	٣٤٨	٨,٨٪
المجموع	١١٥٣	٢٩,١٪	المجموع	٥٥٠	١٣,٩٪

المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣

يؤكد الجدول (٨) على ان قيام الحكومة بإعادة الجدولة ادى الى تخفيض اعباء المديونية الخارجية لسنة ١٩٩٢، اضافة الى ان الحكومة اتفقت مع نادي باريس في شهر شباط من العام نفسه على اعادة جدولة مبلغ (٩٧٨) مليون دولار، لمدد تتراوح بين (٢٠سنة) للقروض الحكومية، مع فترة عشر سنوات سماح، و(١٥سنة) للقروض التصديرية بفترة سماح مدتها ثماني سنوات [2].

---

* بلغ اجمالي الصادرات من السلع والخدمات في هذه السنة (٣٩٦٧٠) مليون دولار.

(١) قرار اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣.

(٢) مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣.

كذلك قام الاردن باتباع سياسة إعادة شراء بعض ديونه الخارجية، الى جانب استبدال بعض الديون بديون اخرى ذات شروط ميسرة واسعار فائدة اقل؛ اي انه ومن خلال اتباع هذه السياسات، عمل على تخفيف اعباء ديونه الخارجية، كما استطاع المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار، وان يعمل على بناء احتياطيات من العملات الصعبة، فانعكست هذه السياسات بصورة ايجابية على قيمة الرصيد الصافي المسحوب وغير المسدد، كما هو موضح في الجدول رقم (٩)، الذي يبين تطور المديونية الخارجية خلال الاعوام ١٩٩٠، ١٩٩١، ١٩٩٢، حيث انخفض هذا الرصيد من (٧٦١٥,٥) مليون دولار عام ١٩٩٠ الى (٧٣٤٦) مليون دولار عام ١٩٩١، ليستمر الانخفاض عام ١٩٩٢، ليصل الى (٦٦٢٤,٦) مليون دولار. [1]

جدول رقم (٩)

تطور المديونية الخارجية للسنوات (١٩٩٠-١٩٩٢) بالمليون دولار

البيــــــان	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢
الرصيد المتعاقد عليه وغير المسدد	٩٢٣٤	٨٤٦٤,٩	٧٥٢٩,٧
الرصيد الملتزم به وغير المسدد	١٦١٨,٥	١١١٨,٩	٩٠٥,١
الرصيد الصافي المسحوب وغير المسدد	٧٦١٥,٥	٧٣٤٦	٦٦٢٤,٦

المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣.

أما عن موقف مجلس النواب من برنامج التصحيح الاقتصادي ، فهو بلا شك موقف مليء بالتناقضات، فقد طرح معظم النواب خلال حملاتهم الانتخابية شعارات تعارض وتهاجم هذا البرنامج، اضافة الى ان جلسات المجلس التي كان يعقدها لبحث، ومناقشة العديد من القضايا المالية، والاقتصادية جاءت معارضة لهذا البرنامج ايضا، بحجة انه يشكل تدخلا في السياسات المالية، والنقدية، والاقتصادية الداخلية. لكنه ومن ناحية عملية وافق على البرنامج من خلال تأييده للسياسات، والاجراءات التي اتخذتها الحكومة تنفيذاً لما جاء بالبرنامج، كما هو الحال عند مناقشة البيان الوزاري الذي اشتمل على سياسات مالية واقتصادية متفقة مع

(١) المرجع نفسه.

تعليمات البرنامج، وهو البيان الذي تقررت على اساسه مسألة الثقة بالحكومة. وكذلك عند الموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والذي يمثل تطبيقاً وترجمة للبرنامج الذي تبنته الحكومات التي تشكلت في عهد هذا المجلس، فقد جاء على لسان نوقان الهنداوي – نائب رئيس الوزراء في ذلك الوقت – «... ان برنامج التصحيح الاقتصادي... هو امر تبنته جميع الحكومات السابقة في عهد مجلسكم الكريم، واقره مجلسكم الموقر في نطاق اقراره لموازنة عام ١٩٩٢ بعد ان اوصت بذلك لجنته المالية، وفي نطاق منحة الثقة لهذه الحكومة، وكل ما فعلته هذه الحكومة هو انها قامت بتنفيذ الوسائل والاجراءات التي لا بد منها، من اجل تنفيذ برنامج التصحيح الاقتصادي...» (١) وهناك من بدى له البرنامج منطقيا بسبب مشكلة المديونية، رغم معارضته الشديدة له (٢).

وفي عدة مناسبات اشادت اللجنة المالية المنبثقة عن مجلس النواب باهمية دور البرنامج في معالجة مشكلة المديونية من خلال الحديث عن الجهود الدؤوبة في البرنامج لاعادة جدولة القروض، وشراء بعضها في محاولة لتخفيف الاعباء. اضافة الى الحديث عن حصول مجموعة من الاصلاحات الهيكلية، والتنظيمية، والاقتصادية، والمالية في قانون الموازنة العامة بالرغم من انها تعتمد اساسا على برنامج التصحيح (٣)، مع ملاحظة ان مقرر اللجنة المالية في المجلس ينتمي الى جماعة الاخوان المسلمين. وهي الجماعة التي عارضت البرنامج بشدة.

وعليه، يكون مجلس النواب لمّا أراد تقييم دوره وادائه في مجال المديونية ومساهمته في التخفيف من اعبائها قد اضطر للاعتراف بدور البرنامج في تقليص اعباء المديونية، ولكن بطريقة غير مباشرة، مع انه عارض اصلاً هذا البرنامج واعتبره من وصفات وتعليمات صندوق النقد الدولي، لا بل انه اعتبر اعادة الجدولة وسيلة لتراكم الديون وتكريسها، كأزمة مزمنة تعيق الجهود المبذولة لتحقيق التنمية المنشودة.

يقودنا هذا الى القو ل : إن على النائب، وقبل ان يطرح شعاره الانتخابي او يناقش اي مسألة ان يراعي ظروف، وامكانات، وطاقات الدولة. ويأخذها بعين الاعتبار، وأن تكون افكاره وتوجهاته واقعية، ومنطقية، وذلك حتى لا يتعرض لمواقف قد تفقده مصداقيته امام الناخبين.

---

(١) رد الحكومة على كلمات النواب عند مناقشة موضوع الاسعار للمحروقات والمواد التموينية، في محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١٠–اذار– ١٩٩٢، ص٧١.

(٢) النائب ليث شبيلات ،المحضر نفسه ، ص ٦٢.

(٣) النائب عبد الله العكايلة، تقييم اداء مجلس النواب، جريدة صوت الشعب، عمان،٤– ايار– ١٩٩٣.

اضـافـة الى ان بعض النواب رأى ان نص الفـقـرة (٢) من المادة (٣٣) من الدسـتـور، ينطبق على الاتفاقية التي عقدتها الحكومة مع صندوق النقد الدولي، باعتبارها اتفاقية دولية، حيث ترتب عليها تحميل خزانة الدولة مزيدا من النفقات، مما يستوجب عرضها على مجلس النواب من اجل اخذ موافقته [1]. ومع ذلك فإن هذه الاتفاقية لم تعرض على المجلس، بل عرض خطاب النوايا وعلى اللجنة المالية في المجلس فـقط [2] ، مما يعني ان السلطة التنفيـذية قد تمكنت من تهميش دور مجلس النواب في هذه المسألة المهمة والحيوية والتي تعتبر من ضمن اختصاصاته الدستورية؛ اي ان المجلس قد اخفق في تفعيل دوره في هذا المجال!!

٢- الاسـعـار

لقد كان قرار الحكومة برفع اسعار المحروقات وبعض السلع التموينية الضرورية، بمثابة الفتيل الذي اشعل احداث الجنوب في شهر نيسان عام ١٩٨٩، وهي الاحداث التي عبر معظم المواطنين فيها، خاصة اصحاب الدخول المتدنية والمحدودة عن غضبهم واستنكارهم لهذا القرار الحكومي الذي اتخذ دون مراعاة لظروفهم واحوالهم المعيشية القاسية، مما مهد الطريق للتغييرات السياسية التي شهدها الاردن، فقرر استئناف الحياة الديمقراطية لدخول مرحلة تاريخية جديدة اساسها تحقيق المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار.

لذلك كان من الطبيعي ان يرفع المرشحون للانتخابات النيابية شعار محاربة الغلاء، وارتفاع الاسعار، ليحتل بعد ذلك الاولوية في مناقشات اعضاء مجلس النواب تحت قبة البرلمان، فظهر اهتمام المجلس بموضوع الاسعار من خلال عدد الجلسات التي تم تخصيصها لمناقشة وبحث هذا الموضوع الحيوي، وتبادل الرأي مع الحكومة لمتابعة الاجراءات والسياسات التي تنتهجها في هذا المجال، من اجل التعرف، والوقوف على طبيعة ادائها، ومدى التزامها، وقيامها بواجباتها تجاه المواطن، وتوفير المواد التموينية الاساسية له بالاسعار المناسبة والمقبولة.

(١ - النائب حسين مجلي، محضر جلسة مجلس النواب الثانية عشرة من الدورة العادية الاولى، ٢٧-كانون الثاني-١٩٩٠.

- النائب حسني الشياب، المحضر نفسه.

(٢) - النائب حمزة منصور، اجابة على سؤال وجهته اليه عبر الهاتف.

اداء المجلس في ضوء الاسعار.

دخل مجلس النواب خلال سنوات انعقاده بمناقشات، ومداولات عديدة مع الحكومة تتعلق بالاسعار، والسياسية التموينية. واستطاع ان يصل الى العديد من الحقائق والمؤشرات التي مكنته من طرح مجموعة من الآراء، والتوصيات التي يرى ضرورة تبنيها من قبل الحكومة لمعالجة ظاهرة الغلاء في الاسعار التي اخذت تتفاقم وتأخذ ابعادا خطيرة، وامام اصرار مجلس النواب على ضرورة معالجة هذه الظاهرة من خلال تخفيض الاسعار وعدم زيادتها مستقبلا، تعهدت الحكومة للمجلس بعدم اجراء اية زيادة في اسعار كافة السلع والمواد الاساسية الا بعد الرجوع الى المجلس لمناقشته واخذ موافقته (١)، لكن الحكومة لم تلتزم بهذا العهد الذي قطعته على نفسها امام النواب منذ الدورة العادية الاولى (٢)، اذ ارتفعت اسعار العديد من السلع خلال السنوات الاربعة من عمر المجلس؛ فقد ارتفع سعر مادة الحليب المجفف (حليبنا) بمبلغ (١٠٠) فلس؛ اي ما يعادل ١٠٪، وارتفع الارز (٢٠) فلسا للكيلو الواحد؛ اي ما يعادل (١٣٪) ، وزاد سعر مادة الخبز(١٠) فلسات للكيلو الواحد؛ اي ما يعادل (١٥٪) (٣)، كذلك ارتفع سعر العدس الجروش من (٢٨٠) فلسا الى (٥٠٠) فلسا (٤)، كما بيع اللحم البلغاري سنة ١٩٩٢ بسعر يزيد على (٧٠٪) عن اسعاره عام ١٩٩١(٥)، هذا الى جانب الزيادة في اسعار الخضار والفواكة والادوية والمحروقات، كذلك الحديد، والالمنيوم، والاسمنت وجميع انواع الصابون، والمنظفات الكيماوية، واجور المساكن، والمكالمات الهاتفية وقطاع النقل بجميع وسائطه (٦) وغيرها .

---

(١) – النائب علي الفقير، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١٠-اذار-١٩٩٢.
– النائب عبد الحفيظ علاوي، محضر جلسة مجلس النواب العشرين للدورة العادية الرابعة، ٢٤-شباط-١٩٩٣.

(٢) – النائب عبد المنعم ابو زنط، المحضر نفسه.

(٣) – النائب بسام حدادين، المحضر نفسه .

(٤)– النائب عبد الحفيظ علاوي، المحضر نفسه.

(٥) – كلمة نواب الحركة الاسلامية (الاخوان المسلمين)،محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١٠-اذار-١٩٩٢.

(٦) – النائب عبد الحفيظ علاوي، محضر جلسة مجلس النواب العشرين للدورة العادية الرابعة، ٢٤-شباط-١٩٩٣
– كلمة نواب الحركة الاسلامية (الاخوان المسلمين)، المحضر نفسه.

ان الحكومة لم تلتزم بما تعهدت به لمجلس النواب، مما يدل على ان المجلس يفتقر الى الوسيلة الناجعة التي من شأنها اجبار، او الزام الحكومة بتنفيذ ما وعدت به، فرغم معارضة النواب لسياسة ارتفاع اسعار معظم السلع. الا انهم لم يتمكنوا من ردع الحكومة، واجبارها على التخلي، او العدول عن اتباع هذه السياسة التي ترهق كاهل المواطن جراء ارتفاع اعباء تكاليف المعيشة. لا بل ان الحكومة عادت في شهر شباط عام ١٩٩٣ لتؤكد انه لن تطرأ اية زيادة على اسعار السلع والمواد التي تتعامل بها وزارة التموين؛ اي انها طرحت هذه الفكرة في الدورة العادية الرابعة والاخيرة لمجلس النواب. ولكن من يضمن عدم رفع الاسعار؟ خاصة وان المجلس يقترب من نهاية مدته الدستورية !!.

ان مجلس النواب لم يسارع الى اصدار تشريع جديد يشارك في اعداده، واقتراحه كل من الحكومة والبرلمان من اجل الزام الحكومة بعدم اجراء اية زيادة في اسعار السلع والمواد الاساسية، الا بعد الرجوع الى المجلس لمناقشته واخذ موافقته على ان يتضمن التشريع وسائل واجراءات رادعة، - قد تصل الى درجة اعادة النظر بموضوع طرح الثقة بالحكومة- بحيث يمكن اللجوء اليه من قبل اعضاء البرلمان لمحاسبة ومساءلة الحكومة حال مخالفتها الاسس والقواعد القانونية الواردة بالتشريع المقترح.

وان الحكومة كذلك لم تأخذ بمطالب وتوصيات مجلس النواب حول ضرورة ربط الاسعار بالعوامل التي تؤثر عليها كمستويات الراتب والاجور.

لقد انخفض الرقم القياسي لتكاليف المعيشة، وهو الرقم الذي يعتبر احدالمعايير الاساسية لتحديد الارتفاع في المستوى العام للاسعار وتوجيهاتها، فبعد ان وصل هذا الرقم الى ٢٥,٧٪ سنة ١٩٨٩، والى ١٦,١٪ سنة ١٩٩٠ انخفض عام ١٩٩١ الى ٨,٢٪، ليصل الى ٤٪ في عام ١٩٩٢[١]، مما يعني ان استقراراً نسبياً ملحوظاً حصل على المستوى العام للاسعار، . ولكن هذه النسب لم ترافقها زيادة مماثلة في الرواتب، والاجور، مما يدل على وجود غلاء متراكم في ظل انخفاض قيمة الدينار [٢]، والتي تسببت بارتفاع الاسعار خلال السنوات الاربع الماضية ثلاثة امثال ما كانت عليه، اذ تدنت القيمة الشرائية لرواتب الموظف

(١) بيان الحكومة حول سياسة الاسعار، المحضر نفسه.

(٢) النائب بسام حدادين، المحضر نفسه.

الى الثلث تقريبا، في حين لم يرتفع دخل الموظف سوى عشرة دنانير، وذلك بعد جدل دار بين مجلس النواب والحكومة عند مناقشة موازنة عام ١٩٩٣، وهي الزيادة التي لا تساوي الا ما نسبته ١٠٪ من حجم ارتفاع الاسعار [(١)].

ويرى مجلس النواب ان اهتمام الحكومة منصب على اسعار المواد التموينية بمختلف انواعها، دون اهتمام بالسلع الاخرى من احذية وملابس ومواد بناء وقرطاسية وقطع غيار السيارات والمعدات المختلفة وغيرها، حيث وصل الاستغلال في هذا المجال الى ابشع صورة[(٢)]. لذلك طالب النواب بضرورة زيادة عدد السلع المشموله بتسعيرة ورقابة الاجهزة الحكومية المختصة. كذلك حمّل النواب الحكومة مسؤولية رفع الاسعار بسبب ضعف اجهزة الرقابة، رغم وعود الحكومة للنواب بأنها ستعمل على تفعيل دور هذه الاجهزة من اجل ضبط الاسعار.

لقد اوضحت الحكومة بان هناك ثلاثة انواع من السلع الخاضعة للتسعيرة من قبلها ، وذلك حسب ما جاء في قانون التموين رقم (١٧) لسنة ١٩٩٢ الذي ناقشه واقره مجلس النواب . وهذه الانواع هي : [(٣)]

أ- المواد الغذائية الاساسية: وتشمل المواد التي يقرر مجلس الوزراء اعتبارها مواد غذائية اساسية وهي اربع مواد: الخبز، والارز، والسكر، والحليب.

ب – المواد التموينية الاخرى: وهي المواد الغذائية غير الاساسية والتي يحددها مجلس الوزراء. حيث تتولى وزارة التموين مسؤولية الاعلان عن اسعارها بالصحف، كما تقوم بمراقبتها، وتقدر بحوالي (٣٦) مادة من ضمنها الخضار والفواكة ومشتقات الحليب وغيرها.

ج- المواد والسلع الاخرى: وهي المواد والسلع غير الغذائية ويحددها كذلك مجلس الوزراء.

يلاحظ هنا انه في الوقت الذي يطالب فيه مجلس النواب بضرورة التوسع بعدد السلع

---

(١) النائب محمد الدربور، المحضر نفسه.

(٢) النائب عبد الحفيظ علاوي ، المحضر نفسه.

(٣) بيان الحكومة حول سياسة الاسعار، المحضر نفسه.

التي يجب ان تشملها القائمة الخاضعة لتسعيرة الحكومة ومراقبتها، فإنه ناقش وأقر قانون التموين رقم (١٧) لسنة ١٩٩٢ الذي بين انواع السلع الخاضعة لتسعيرة الحكومة.

لقد كان الاجدر بالمجلس ان يقوم بدراسة جميع انواع السلع دراسة دقيقة، ومفصلة في ضوء اهميتها، وحاجة المواطنين اليها، ليحدد من خلالها السلع المهمة، والضرورية التي يفترض اضافتها الى قائمة السلع المشمولة برقابة، واشراف الحكومة عليها، ثم يقدم المجلس اقتراحاته وتعديلاته، وذلك قبل ان يعطي موافقته واقراره لهذا القانون، مستخدما وظيفته التشريعية في هذا المجال خاصة ما يتعلق منها بمرحلة الاقرار المناطه به وبمجلس الاعيان، كما نصت على ذلك المادة (٩١) من الدستور. اضافة الى انه يستطيع الضغط- ومن خلال الوسائل الرقابية التي يمتلكها - على الحكومة من اجل تفعيل دور اجهزة الرقابة على اسعار السلع، والمواد المختلفة، كما انه يستطيع استخدام هذه الوسائل للضغط على الحكومة من اجل اصدار تشريع جديد يضمن مشاركة، وتعاون اعضاء المجلس الى جانب الحكومة بعملية تحديد انواع السلع الواجب ضبطها ومراقبتها، لا ان تترك هذه العملية للسلطة التنفيذية فقط، بل لا بد من تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية من اجل اصدار هذا التشريع؛ فالحكومة تمتلك الادوات والاجهزة الفنية الكفيلة بضبط هذه العملية، والبرلمان -ممثل الشعب- اعرف بحاجات المواطنين من السلع والمواد الاساسية، وباحوالهم وظروفهم المعيشية اكثر من الحكومة؛ اي ان يتم مناقشة موضوع الاسعار مفصلة داخل البرلمان، ومن ثم تصدر القرارات المناسبة باتفاق الحكومة والبرلمان.

من هنا أرى بأنه كان على المجلس الاسراع في تعديل المادة (١٠٤) من نظامه الداخلي. والتي حددت الغاية من طلب المناقشة بانها : لتبادل الرأي بين المجلس والحكومة حول موضوع معين؛ اي ان هذه المادة لا تنص على ضرورة مساءلة او توجيه الاتهام للحكومة. لذلك ارى ضرورة تعديل هذه المادة بشكل يضمن تفعيلها كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية ، كأن تحمل في طياتها نية توجيه الاتهام او اعادة النظر في طرح الثقة، كما هو الأمر في حالة الاستجواب الذي قد ينتهي بطرح الثقة بالوزير المعني او الحكومة؛ بحيث يكون بمقدور المجلس - من خلال تفعيل وسيلة طلب المناقشة- استخدام سلاح الثقة والمحاسبة كلما حاولت الحكومة القيام باتخاذ اجراءات او سياسات من شأنها زيادة اعباء تكاليف المعيشة خاصة على الشرائح الاجتماعية الفقيرة. فعندما تشعر الحكومة بان هدف

طلب المناقشة ليس مجرد تبادل الرأي مع مجلس النواب، وانما قد يذهب الى ابعد من ذلك، فإن الحكومة لا تستطيع تجاهل او التقليل من اهميته، لانها ستشعر بقيمة هذه الوسيلة وفاعليتها في متابعة ومراقبة اعمالها في مجال السلع، والاسعار، وبالتالي لن تجرؤ على اتخاذ اية اجراءات تتعلق بالاسعار والسياسة التموينية بمعزل عن دور مجلس النواب في هذا المجال.

كذلك الحال بالنسبة لدعم مادة الاعلاف، فإن السياسة التي تتبعها الحكومة في هذا المجال لم تنعكس على الاقتصاد الوطني بصورة ايجابية [1]، فالدعم هنا لا يذهب الى مستحقيه من المزارعين الفقراء بل يذهب لصالح كبار التجار. لذلك لا بد من اعادة النظر في تسعيرة الاعلاف والكميات المصروفة لان هذه السياسة العشوائية في دعم الاعلاف لا تعمل على تشجيع وزيادة الثروة الحيوانية.

وكما نرى فإن مجلس النواب لم يتمكن خلال مدته الدستورية من الضغط على الحكومة من اجل تفعيل دورها بتوفير السلع الاساسية للفئات التي تستحقها، وبالاسعار التي تتناسب مع دخولها المحدودة، بدليل ان الحكومة قامت برفع الاسعار، خاصة اسعار السلع المدعومة اكثر من مرة، حيث ارتفعت عام ١٩٩٢ وعام ١٩٩٣ [2].

اما بالنسبة لاسعار الخضار والفواكة، فإنها تفتقر الى وجود آلية عمل تضمن تفعيل دور الحكومة في ضبطها، والتحكم بها فهي تعاني من الفوضى، والتذبذب المستمر. وهناك من وصفها (بالمهزلة) [3] . ان التخلص من مأزق الاسعار بالنسبة لمادة الخضار والفواكة يتطلب تحقيق الاكتفاء الذاتي من هذه المادة من خلال زيادة انتاجها وزراعتها، فالزراعة مصدر هام من مصادر الامن الغذائي الوطني. كذلك يجب التركيز على الصناعات الزراعية في هذا المجال وتصديرها بدلا من استيرادها من الخارج. خاصة وان الاردن يستورد من الخضار (المعلبة والمحفوظة) بحوالي ١٤,٣٠٠,٠٠٠ دينارا في السنة مع انه بلد خضار، كما يستورد من الفواكة بحوالي ٤٨,٧٤١,٠٠٠ دينارا في السنة ايضا [4].

---

(١) النائب عبد الرؤوف الروابدة، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرين من الدورة العادية الثالثة ، ١٠-اذار- ١٩٩٢.

(٢) النائب عبد المنعم ابو زنط، محضر جلسة مجلس النواب العشرين من الدورة العادية الرابعة، ٢٤-شباط-١٩٩٣.

(٣) النائب عبد الرؤوف الروابدة، محضر جلسة مجلس النواب الرابعة والعشرون من الدورة العادية الثالثة، ١٠-اذار-١٩٩٢.

(٤) النائب محمد العلاونة، المحضر نفسه.

كذلك فإن مجلس النواب لم يتمكن من جعل الحكومة تعيد النظر باسعار المحروقات المرتفعة لما لها من اثار سلبية على تكاليف المعيشة، كارتفاع اجرة وسائط نقل الركاب والبضائع التي تتأثر بها الطبقات الفقيرة.

اما بخصوص التوصيات المقدمة من مجلس النواب الى الحكومة من اجل اصدار بطاقات تموينية للفقراء تسمح لهم بشراء احتياجاتهم الضرورية من السلع الغذائية والتموينية الاساسية. فإن الحكومة لم تأخذ بهذه التوصية، اضافة الى ان الحكومة لم تأخذ باقتراح بعض النواب بضرورة زيادة عدد السلع التموينية المدعومة، وزيادة عدد السلع المشمولة بالبطاقات التموينية، كأن تشتمل البطاقة اضافة الى السكر، والارز، والحليب على مواد تموينية اخرى كونها ضرورية للفقراء، وللشرائح الاجتماعية من ذوي الدخل المحدود مثل : الزيت، والزيتون، والسمن، والشاي، والحمص، والفول، والعدس وغيرها. كذلك فإن الحكومة لم تعط نظرة خاصة تراعي فيها تخفيض اسعار اهم المأكولات الشعبية مثل : العدس، والفول، والحمص، ولم تعمل على استيراد اللحوم من السودان بدلا من استيرادها من بلغاريا، ورومانيا واستراليا، كما سبق وطالب بعض النواب بذلك من اجل تقليل كلفة الاستيراد، وتخفيف العبء عن الخزينة.

كذلك لم تسع الحكومة لتشكيل مجلس للاسعار وتكاليف المعيشة يضم اهل الخبرة والمعرفة في هذا المجال من القطاعين العام والخاص، من اجل صياغة سياسة اسعار متكاملة ومقبولة يراعى فيها مصلحة اصحاب الدخول المتوسطة والمتدنية، كما لم تعمل ايضا على عقد مؤتمر وطني متخصص لاقرار السياسات الضريبية المناسبة في ضوء المعطيات المحلية والواقع الفعلي لمستويات المعيشة، خاصة وان المواطن اصبح يدفع من دخله اكثر من ٤٥٪ للضريبة.

بقي ان نعرف بان نسبة الاسر التي تعيش دون مستوى خط الفقر المدقع * ارتفعت من (١,٥٪) من عدد الاسر بالمملكة عام ١٩٨٧، الى (٦,٦٪) من عدد اسر المملكة عام ١٩٩٢،كما ارتفعت نسبة الاسر التي تعيش دون خط الفقر المطلق * من (١٨,٧٪) عام ١٩٨٧، لتصل الى

---

* اي الدخل الذي يوفر الحد الادنى من الغذاء لاسرة منوالية.
* اي الدخل الذي يوفر الحد الادنى من الغذاء والملبس والمأوى والخدمات الصحية الأولية والتعليم الاساسي والنقل لاسره منوالية.

(٣, ٢١٪) عام ١٩٩٢، مع ملاحظة ان متوسط عدد افراد الاسره قد انخفض من ٧,٢ فردا عام ١٩٨٧ الى (٦,٨) فردا عام ١٩٩٢، كما ان متوسط عدد افراد الاسرة غير الفقيرة هو ٦,٤ فرداً، بينما متوسط عدد افراد الاسرة الفقيرة هو (٩) افراد[1].

لا شك ان هذه المؤشرات تدل على مدى الضرر الذي تلحقه سياسة ارتفاع الاسعار بشرائح المجتمع الفقيرة، خاصة وان لها علاقة مباشرة بزيادة اعباء تكاليف المعيشة عليهم، فكلما ارتفعت الاسعار كلما زادت وارتفعت نسبة شرائح الأسر الفقيرة.

ولما كانت المطالب، والاراء تطرح من قبل اعضاء المجلس النيابي، فقد كانت تطرح من باب الدخول في حوار او نقاش لتبادل الرأي مع الحكومة حول موضوع الاسعار والسياسة التموينية دون ان يعمل المجلس على تفعيل وسائله الرقابية، بحيث تشكل اداة ضغط على الحكومة لتأخذ هذه الامور بروح من الجدية والمسؤولية، لا ان تكتفي بمجرد تقديم الوعود غير الملزمة، اضافة الى ان على المجلس تأكيد وتكريس حضوره ومشاركته الى جانب الحكومة في تناول ومعالجة هذه المسائل الحيوية بالنسبة للمواطنين لكونه ممثلهم. وهو اعرف بحاجاتهم، وظروفهم واحوالهم. فكان عليه استخدام وسائله، وادواته الرقابية بصورة فاعلة من اجل زيادة عدد السلع المدعومة مثلا او زيادة عدد السلع المشمولة بالبطاقات التموينية وغيرها. حتى لو اقتضى الامر القيام بتهديد الحكومة بسلاح الثقة كما هو في حالة الاستجواب، ليبرهن على مدى فاعلية دوره وادائه في التعامل مع هذه القضايا الهامة التي يجب ان تعطى الاولوية والاهمية من قبل الحكومة، كذلك فان المجلس لم يقم بمتابعة الاعمال، والاجراءات التي اتخذتها الحكومة في اعقاب طرحه لآرائه، ومطالبه لمعرفة ما نفذ منها وما لم ينفذ. وذلك من اجل الوقوف على طبيعة أداء الحكومة وممارساتها بالنسبة لهذا الموضوع الحيوي.

ومع ذلك، فقد تمكن النواب من توعية وتهيئة المواطنين، لتقبل الاجراءات والسياسات التي اتخذتها الحكومة بشأن الاسعار والسياسة التموينية، بسبب الظروف والاحوال الصعبة التي تمر بها البلاد، نتيجة الاحداث والمتغيرات الاقليمية والدولية التي انعكست باثارها السلبية على الساحة الاردنية، خاصة ما يتعلق منها بازمة الخليج، اذ عانى الاردن من مشاكل مالية كثيرة بسبب عودة مئات الآلاف من المواطنين الاردنيين العاملين في دول الخليج خاصة من الكويت،

---

(١) الخطة الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٣-١٩٩٧)، وزارة التخطيط، عمان، ، ص ٤٤.

فكانوا بحاجة الى الكثير من الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها، فجاءت على حساب خزينة الدولة التي تعاني اصلاً من العجز الذي يترجم نقصا في خدمات البنية التحتية وفي اقامة المشاريع الانتاجية والتنموية .

كذلك شكلت الاوضاع، والظروف الصعبة ضغطا هائلا على السوق الاردني، وخاصة على المواد التموينية، والاستهلاكية الضرورية، فعندما تكون الحكومة مطالبة بتوفير السلع المدعومة على سبيل المثال، باعتبارها من مهامها، وواجباتها الاساسية، فهي بحاجة الى مخصصات مالية من الخزينة لتغطية هذا الدعم، وان زيادة الاقبال على استهلاك هذه السلع، بسبب زيادة تعداد السكان يعني زيادة الضغط والعبء على خزينة الدولة على شكل مخصصات، ونفقات مالية اضافية، لتغطية الزيادة المطلوبة على السلع المدعومة. وفي المقابل ضعفت الايرادات، والروافد المالية الاضافية للخزينة، ولا ننسى ان الدولة معنية بقطاعات ومرافق ومشاريع، ولا بد من توفير مخصصات مالية لها من الخزينة، لذلك قد تضطر الحكومة للقيام باتخاذ بعض السياسات والاجراءات لمواجهة تلك النتائج السلبية المترتبة على الخلل المالي والاقتصادي الذي اصاب البلاد.

وهنا لا بد من الاعتراف باهمية دور مجلس النواب، الذي تمكن من نقل صورة واضحة الى المواطنين عن حقيقة الاوضاع، والظروف، والاحوال القاسية التي تمر بها البلاد. وهي الظروف والاحوال التي كان مجلس النواب يأخذها بعين الاعتبار عند مناقشته لسياسات وخطط الحكومة حول القضايا المختلفة، واستطاع المجلس - من خلال هذا الدور- ان يقنع المواطن بضرورة تقبل ما اتخذته الحكومة من اجراءات لمواجهة التحديات والصعوبات المختلفة، فعلى سبيل المثال قامت الحكومة برفع سعر الخبز بمقدار عشرة فلسات للكيلو غرام الواحد. من اجل توفير مبلغ خمسة ملايين دينار لصندوق المعونة الوطنية لمساعدة الفئات الفقيرة؛ اي ان الحكومة استخدمت الموازنة كاداة لاعادة توزيع الدخل القومي وفق اعتبارات العدالة الاجتماعية، وكذلك قررت الحكومة اعتماد سياسة البطاقة التموينية التي تشتمل على السكر، والارز والحليب المجفف وبيعها بالسعر المدعوم، لضمان وصولها لمختلف الفئات والشرائح الاجتماعية، خاصة تلك الفئات من ذوي الدخل المحدود والمتدني، وأن اي مواطن يريد الحصول على اية مستحقات اضافية من هذه السلع، فإنه سيضطر لشرائها بالسعر الحر. وهو سعر مرتفع جدا اذا ما قورن بالسعر المدعوم؛ مما يعني ان ارتفاعاً حصل في اسعار

السلع المدعومة. ومن الامثلة كذلك : موافقة مجلس النواب على تخفيض الدعم من (٤٢) مليون دينار الى (٣٦) مليون دينار، حين وافق على اقرار موازنة عام ١٩٩٣، وفي ذلك اشارة الى مراعاة المجلس لظروف وامكانات الدولة عند مناقشة اجراءات وسياسات الحكومة المختلفة.

وبذلك تمكن مجلس النواب من امتصاص واحتواء ردود فعل الشارع الاردني، والتي يتوقع ان تكون محبطة او غاضبة جراء رفع اسعار بعض السلع، من خلال تهيئته واستعداده لتقبل خطط وسياسات الحكومة حول الاسعار والسياسة التموينية في ظل الظروف والاحوال الصعبة التي يعيشها الاردن.

٣- الفساد المالي والاداري

ان المتتبع لمناقشات، ومداولات مجلس النواب في الدورة العادية الاولى، سيجد ان قضية الفساد المالي، والاداري قد شكلت القضية المشتركة التي التقت عندها اهتمامات ومناقشات معظم النواب، حيث احتلت اولويات عمل المجلس، خاصة وانها اعتبرت من اهم اسباب حدوث العديد من الاختلالات المالية، والاقتصادية التي يعاني منها المجتمع الاردني بجميع فئاته وشرائحه، لذلك اصبح مجلس النواب مطالباً بتطبيق شعار محاربة الفساد الذي طرحه معظم اعضائه اثناء مرحلة الترشيح للانتخابات.

وعلى الرغم من كثرة قضايا الفساد المطلوب ملاحقتها ومعالجتها من قبل المجلس ، الا ان قضية طريق (الجفر- الازرق) كانت القضية الاولى، والوحيدة التي فتحت فيها ملفات الفساد تحت قبة البرلمان. ولاول مرة في حياة هذا المجلس تنعقد جلسة بهذه الصورة ولمثل هذه المهمة في ظل توفر المعلومات والوثائق المطلوبة. وامام هذه الحقائق والمؤشرات فانه وعند تقييم اداء مجلس النواب الحادي عشر حول ظاهرة الفساد، لا بد من اخذ هذه القضية بعين الاعتبار لكونها اشبعت بحثا ونقاشا، وجعلت المجلس يمارس معظم مهامه، وصلاحياته المحددة بالدستور، لتضعه امام مسؤولياته كسلطة تشريعية ورقابية، كذلك استطاع المجلس من خلال هذه القضية القيام بممارسة عمل لم يسبق له ممارسته والمتمثل في حق التقاضي

وتوجيه الاتهام لبعض ممثلي السلطة التنفيذية [1]، وهو العمل الذي اعتبر الاول من نوعه في تاريخ المجالس النيابية في الاردن، وفي ذلك اشاره الى دور النواب في تفعيل الدستور.

لقد اكد الدستور الاردني على ان مجلس النواب يملك الحق في توجيه الاتهام الى الوزراء، حيث نصت المادة (٥٦) من الدستور : «لمجلس النواب حق اتهام الوزراء، ولا يصدر قرار الاتهام الا باكثرية ثلثي اصوات الاعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلس ان يعين من اعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده امام المجلس العالي؛» [2] اي ان المجلس يمثل سلطة اتهام فقط. ولا يستطيع اصدار قرار بالادانه او البراءه[3] واشترط الدستور من اجل توجيه الاتهام ضرورة الحصول على اكثرية ثلثي اصوات اعضاء المجلس (وهم هنا ثمانون عضواً) وهو ما يمكن اعتباره قيدا دستوريا على صلاحيات مجلس النواب في مواجهة الحكومة. لانه يشكل تحصيناً قوياً وزائداً للوزراء. اضافة الى ان غياب او تهرب النائب عن عملية التصويت يقلل من فرص توجيه الاتهام الى ممثلي السلطة التنفيذية.

ان سلطة الاتهام التي يتمتع بها مجلس النواب والمشروطة بقيد دستوري تضعف من دوره وادائه في محاربة الفساد، او مواجهة الحكومة، اضافة الى انها تقلل من فاعلية المجلس وهيبته امام الناخبين. وحتى لو تمكن مجلس النواب من اجتياز وتخطي هذا(الحاجز) الدستوري، وقام بتوجيه الاتهام الى ممثلي السلطة التنفيذية، فانه سيواجه مشكلة اخرى بالغة التعقيد، تتمثل في كيفية محاكمة هؤلاء الوزراء. اذ بعد ان يتم توجيه الاتهام واحالة الوزراء المتهمين الى المحاكم امام المجلس العالي- كما نصت على ذلك المادة (٥٥) من الدستور- فان هذا المجلس سيجد نفسه محتاراً في كيفية اتباع اصول المحاكمة وتطبيقها، لان قانون محاكمة الوزراء- رغم صدوره- لم يتضمن اصول محاكمتهم، وحيث ان كيفية عمل المحكمة- المجلس العالي - لا يمكن ان تتم الا بوجود قانون اصول محاكمة الوزراء، وهو غير موجود، فان عمل المحكمة سيبقى معطلاً [4] مما يعني تشكيل إعاقة وعرقلة لجهود مجلس النواب الرامية الى معالجة ظاهرة الفساد.

---

(١) النائب عبد اللطيف عربيات، ندوة تلفزيونية حول تقييم اداء مجلس النواب الحادي عشر.

(٢) سليم الصويص، «المسؤولية الوزارية الجزائية»، مجلة الافق، السنة (١) العدد (١٥) ، ١٢-اب-١٩٩٢، ص ٢٦.

(٣) النائب محمد فارس الطراونة، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء ، ١١-اب-١٩٩٢.

(٤) سليم الصويص، مرجع سابق، ص ٢٧.

اداء المجلس في ضوء الفساد (طريق الجفر-الازرق)

تمخضت عملية التصويت في قضية طريق (الجفر-الازرق) عن توجيه الاتهام الى وزير الاشغال السابق - محمود الحوامده- بـ(٥٤) صوتاً، في حين حصل عدم توجيه الاتهام لكل من رئيس الوزارة السابق- زيد الرفاعي-(٤٨) صوتاً، ووزير المالية السابق -حنا عودة- (٥١) صوتاً. من اصل (٧١) صوتاً، وهي مجموع اصوات النواب الحاضرين الجلسة.[١]

وقد اظهرت نتائج التصويت في هذه القضية وجود العديد من العيوب والثغرات التي تحول دون تمكين المجلس من تطبيق شعاراته وطروحاته حول ظاهرة الفساد. مما يتطلب من المجلس وقبل الدخول في بحث ومناقشة مثل هذه الظاهرة الخطيرة، التخلص من هذه السلبيات والعيوب التي أمكن التوصل اليها من خلال ردود فعل اعضاء مجلس النواب - في مواقف ومناسبات مختلفة- على عملية التصويت، والتي جاءت على شكل افكار وأراء تم طرحها في محاولة منهم للبحث عن الالية المناسبة، والكفيلة بتفعيل دورهم في محاربة الفساد.

لذلك لا بد من استعراض أهم هذه الافكار والاراء (ردود الفعل)، للتعرف الى طبيعة اداء المجلس، حتى نستطيع ان نحكم على هذا الاداء ونقيّمه!.

ومن هذه الاراء:

أ- ضرورة اعطاء ومنح مجلس النواب صلاحيات أكثر فاعلية من خلال تعديل بعض نصوص الدستور، التي تعيق وتعرقل من دوره في التصدي لظاهرة الفساد. كما هو الحال بالنسبة لنص المادة (٥٦)، الذي يشترط الحصول على اكثرية ثلثي اصوات اعضاء مجلس النواب من اجل توجيه الاتهام الى الوزراء [٢]. اذ يفترض تعديله بحيث يشترط الحصول على الاغلبية البسيطة من اصوات اعضاء المجلس، كما هو في حالة حجب الثقة عن الحكومة، وهي الحالة الاكثر قيمة، واهمية مقارنة بحالة توجيه الاتهام التي لا تعني اصدار الحكم على الشخص المتهم، بل تحويله الى المحكمة المختصة لاصدار قرار اما بالأدانة او البراءه. اضافة الى وضع تشريع

---

(١) - جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء ١١-اب-١٩٩٢.

(٢) -النائب محمد فارس الطراونة، المرجع نفسه.

- النائب حسني الشياب ، المرجع نفسه.

خاص باصول محاكمة الوزراء من أجل التغلب على هذه العقبة او العقدة التي تحول دون تمكين مجلس النواب من ممارسة الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، اذ لا يعقل ان يخوض المجلس في قضايا محكوم عليها بالفشل بصورة مسبقة، فهو ان نجح في توجيه الاتهام الى الوزراء رغم القيد الدستوري، فانه لن ينجح اطلاقاً في محاكمتهم بالادانة او البراءه، لعدم وجود طريقة او وسيلة توضح كيفية محاكمتهم، خاصة في ظل عدم وجود قانون اصول محاكمة الوزراء.

على اني ارى عدم ضرورة الاخذ بهذا الرأي - في هذه المرحلة على الاقل- لان قرار الاردن باستئناف الحياة الديمقراطية لا يزال قراراً حديثاً، وان التجربة النيابية فيه ما زالت في بدايتها أيضاً، خاصة وان غالبية اعضاء مجلس النواب لم يكونوا على علم مسبق بحدود العملية السياسية، وان معرفتهم باصول العمل السياسي محدودة، لذلك لا يعقل ان يتم الانتقال الى الدستور مباشرة، بغية تعديل بعض نصوصه، بل يجب التأني حتى يتم تكريس النهج الديمقراطي وارساء اسس الحياة النيابية، ليتم بعد ذلك تعديل بعض نصوص الدستور بشكل تدريجي.

ب - لقد كان موقف السلطة التنفيذية من قضايا الفساد، سلبياً، اذ لم تقم هذه السلطة بتزويد مجلس النواب بما لديها من معلومات ووثائق من شأنها الكشف عن ظواهر الفساد، لانها - كسلطة تنفيذية - تمتلك الادوات والوسائل الفنية الكافية التي يمكن استخدامها في متابعة وملاحقة هذه القضايا الخطيرة [1]. وما حدث ان مجلس النواب تحمل العبء كله، [2]، وكان الاولى به ان يحيل قضايا الفساد الى الحكومة، لانها تستطيع الحصول على المعلومات، والبيانات التي يمكن توظيفها بصفة أدلة، واثباتات ليستدل من خلالها على رموز الفساد، فهي تمتلك الخبرة والتجربة الطويلة في كيفية استخدام وسائلها المختلفة بصورة اكثر فاعلية. كذلك فان المجلس يرى ضرورة تعاون السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية في هذا المجال، لان الامر يتطلب اجماع هاتين السلطتين على ضرورة معالجة هذه الظاهرة الخطيرة، لا ان تترك هذه المسؤولية على عاتق مجلس النواب وحده.

---

(١) - المرجع نفسه.
- النائب محمد فارس الطراونة، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء ، ١١-ايار-١٩٩٣.
(٢) - النائب حسني الشياب، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء، ١١ آب ١٩٩٢.

واللافت للنظر- كما أرى- طلب مجلس النواب من الحكومة تزويده بالمعلومات، والوثائق اللازمة ليحصل على الادلة، والتقارير التي تثبت تورط بعض اعضائها بارتكاب وممارسة جرائم الفساد، حتى يتم توجيه الاتهام اليهم؛ اي ان المجلس يريد من الحكومة ان تساعده في توجيه اصابع الاتهام الى بعض ممثليها، لا بل انه أراد ان تتولى الحكومة مسؤولية ذلك بنفسها، لتثبت تورط بعض عناصرها بجرائم الفساد، ليحالوا بعد ذلك الى المحاكمة، الامر الذي تترتب عليه مماطلة من قبل الحكومة للبرلمان، وحجبها التقارير، والادلة اللازمة عنه، مما يؤدي الى تأخير اجراءات التحقيق في القضايا المطروحة، وذلك بسبب عدم اكتمال البيانات، والوثائق المطلوبة كما هو الحال بالنسبة لقضايا الفساد التي تمت احالتها الى النائب العام. فرغم اهتمامات ومناقشات مجلس النواب الفعلية والمبكرة بهذه القضايا، الا انها لم تبحث ولم تناقش من قبل لجنة التحقيقات النيابية بصورة حقيقية الا في اخر دورة برلمانية. وذلك بسبب تأخر الحكومة في تقديم المعلومات المطلوبة لبحث هذه القضايا، مع ان اللجنة بامكانها القيام بتشكيل لجان فرعية منبثقة عنها، بحيث تتخصص كل لجنة بدراسة قضية محددة من القضايا التي يقع فيها مجال للأتهام.

يرى الباحث بضرورة ان يكون لمجلس النواب وسائله، ومصادره الذاتية الخاصة به، ليستطيع من خلالها التزود بالادلة، والوثائق المطلوبة، التي يمكن توظيفها، والاستفادة منها في اجراءات التحقيق بقضايا الفساد المختلفة، كأن يكون له دائرة للابحاث والدراسات (مركز معلومات)، ليتمكن من تحديد اهم الاصول الواجب اتباعها لمتابعة وملاحقة قضايا الفساد، والتحقيق فيها بصورة اكثر فاعلية وموضوعية.

ج- ان مجلس النواب غير مؤهل لامتلاك سلطة الاتهام في قضية طريق (الجفر- الازرق)، لان بين النواب من يجهل تماماً اصول البيّنات، فهو لم يستمع الى المتهمين ولا الى شهود الاثبات او النفي، بل ان تقرير لجنة التحقيقات النيابية واجه اختلافاً في الرأي بين اعضاء اللجنة، رغم انهم استمعوا الى البيّنات والى افادات المتهمين، فعندما يجهل النائب اصول البينات لانه لم يستمع اليها، ولا الى المتهم وهو يدافع عن

نفسه. وفي الوقت نفسه، يأخذ بقرار لجنة اختلف اعضاؤها في الرأي[1]، معنى ذلك ان النائب غير مؤهل لتوجيه الاتهام الى ممثلي السلطة التنفيذية.

ولكن المجلس يمكن ان يتصدى لظاهرة الفساد، لما يملكه من وسائل، وأسلحة دستورية في مواجهة الحكومة من خلال حجب الثقة عنها او عن الوزير المعني، او من خلال محاسبة، ومساءلة اعضاء الحكومة عن طريق السؤال او الاستجواب او التحقيق او طلب المناقشة، بحيث يشترك جميع النواب في الاستماع الى البينة، ودفاع عضو الحكومة عن نفسه، ليتم بعد ذلك التصويت على اتهامه، ومن ثم إصدار قرار بادانته او براءته، على ان من الممكن ان تفقد هذه الوسائل فاعليتها، بسبب وجود بعض الوزراء من النواب، او بسبب طلبات النواب من الحكومة، من اجل تحقيق مطالب خاصة بهم او بمناطقهم او بناخبيهم، مما يجعل النائب أقل قدرة على محاسبة أعضاء الحكومة ومساءلتهم.

د- ليس ثمة داع للتصويت على القضية من قبل جميع اعضاء مجلس النواب، ويفترض ان يكتفي المجلس بموقف لجنة التحقيقات النيابية حول هذه القضية، والتي اقتنعت بضرورة توجيه الاتهام لاعضاء الحكومة المعنيين، لتحال القضية بعد ذلك الى المجلس العالي [2]، من اجل اصدار الحكم اما بادانتهم او ببراءتهم.

هـ- ضرورة المطالبة بتطبيق مبدأ الاشتراك الجرمي عند التصويت، بحيث تكون هناك رؤية واحدة، وموقف واحد، من قبل اعضاء المجلس ليتم التصويت مرة واحدة، لان الاشخاص المشتركين بالقضية يمثلون حالة واحدة، اذ لا يجوز ان تتم عملية التصويت ثلاث مرات لوجود ثلاث اشخاص في نفس القضية. [3].

يلاحظ بأن هذه الافكار والأراء، والتي طرحت من قبل النواب جاءت بعد عملية التصويت على القضية، مما يؤكد انها كانت بمثابة تبرير او اعتراف من قبل النواب باخفاقهم في تطبيق

---

(١) النائب عبد الباقي جمو، المرجع نفسه.

(٢) النائب محمد فارس الطراونة، المرجع نفسه.

(٣) المرجع نفسه.

شعارهم الانتخابي حول محاربة الفساد، وكان من المفترض وجود تنسيق مشترك، وتبادل وجهات النظر بين هؤلاء النواب، لتوحيد الآراء، والاتفاق على موقف موحد، وسياسة واحدة من اجل انتهاجها واتباعها، قبل الدخول في عملية التصويت على القضية المطروحة. كذلك لا بد من القول بان مجلس النواب تنقصه الخبرة، والمعرفة الكافية في الاسس، والاصول الواجب اتباعها في كيفية التصدي لظاهرة الفساد، فهو لم يراع ضرورة وضع قواعد، ومعايير ثابتة، وواضحة من خلال إصدار التشريعات، والقوانين اللازمة من اجل تنظيم عمله وضبطه في هذا المجال. وهو ما يؤكد افتقار اعضائه للخبرة والتجربة العملية في المجال السياسي والنيابي، فعندما قام النائب العام بإعادة بعض قضايا الفساد المحالة اليه من المجلس ، باعتبارها من اختصاص المجلس النيابي، تفاجأ المجلس بذلك، مما يدل على عدم ادراك المجلس، ومعرفته ببعض المهام والواجبات المطلوبة منه، والا كيف يحيل قضايا الى النائب العام وهي ليست من اختصاصه ؟! ... ولجهل مجلس النواب بالاصول والمهمات المطلوبة منه، تمت احالة هذه القضايا بكاملها الى المحاكم التي اعادتها بدورها الى مجلس النواب لعدم الاختصاص، [1] والذي وجد نفسه عاجزاً حيالها، فأسقطها كلها بقانون العفو واستراح!!..[2]

قضايا الفساد الاخرى

تستوجب مناقشة وبحث هذه القضايا الحصول على المعلومات والبيانات من مصادر متنوعة، فالسلطة التنفيذية تشكل اهم هذه المصادر. وغالباً ما كانت تتأخر عن تقديم التقارير والوثائق التي من شأنها الكشف عن طبيعة كل قضية. بل وفي احيان أخرى، فانها لم تتعاون مع الجهات التي تحقق في هذه القضايا، خاصة مع لجنة التحقيقات النيابية مما أثر على ادائها[3].

---

(١) النائب محمد فارس الطراونة، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء ،١١-ايار-١٩٩٣.

(٢) فواز الزعبي/ امين عام حزب الحرية ، «الاحزاب تقيم الاداء البرلماني- سلباً وايجاباً»، مجلة الافق ، السنة الثانية ، العدد (٥٣)، ١٢-ايار-١٩٩٣، ص١٤.

(٣) النائب عبد الله العكايلة، في الاجابة على سؤال وجهته اليه في مجلس الامة.

ولكن ما مصير هذه القضايا ...؟

أ. قضية بنك البتراء: احيلت هذه القضية الى القضاء العسكري ، واصبحت خارج صلاحيات النائب العام الذي لا يملك صلاحية التدخل فيها.

ب- قضايا سجن سواقة وابو نصير ومستوردات وزارة التموين من مادة الشعير: اذ تمت اعادتها الى مجلس النواب من قبل النائب العام لعدم الاختصاص[1]، ولم تناقش هذه القضايا من قبل مجلس النواب، وذلك بسبب عدم اكتمال البيانات والوثائق المطلوبة، حيث تأخرت الحكومة في تقديم المعلومات التي من شأنها ان تساعد في اجراءات التحقيق، الى ان سقطت هذه القضايا عندما شملها قانون العفو العام المؤقت.

ج- قضايا بيع احتياطات الذهب، ومدينة الملاهي في الجبيهة، وقضية اجازة بعض السلع الغذائية والدوائية الساقطة مخبريا: فقد تمت احالتها الى النائب العام الذي اسقطها فيما بعد، عندما شملها قانون العفو العام المؤقت ايضا.

د- الملكية الاردنية : لم تتمكن لجنة التحقيقات النيابية من الحصول على المعلومات المطلوبة من وثائق واوراق وتقارير من وزير النقل، عندما ارسلت اليه كتاباً تسأله فيه عن اوضاع الملكية الاردنية [2] خاصة في ما يتعلق بالخسارة المالية الكبيرة التي تعاني منها هذه المؤسسة الوطنية.

لقد اعترف بعض النواب بوجود حالة من الاحباط لدى عدد كبير من المواطنين، بسبب اخفاق المجلس وعجزه عن التصدي لقضايا الفساد، التي وعد بملاحقتها ومعالجتها من خلال الطروحات والشعارات التي رفعها اثناء مرحلة الترشيح للانتخابات، فجاءت الردود الشعبية معبرة عن الرفض وعدم الرضى عن اداء المجلس، بل وعن الاجراءات والنتائج التي توصل اليها عند معالجته لقضايا الفساد المختلفة. [3] فآمال المواطن وتطلعاته كثيرة، كما انه يسعى لتغيير الاوضاع من خلال ممثليه الذين اوصلهم الى البرلمان، فالمجلس مطالب بتحقيق ارادة

(١) مجلة الافق، السنة (١)، العدد(١٥)، ١٢-اب-١٩٩٢،ص١٨.

(٢) المرجع نفسه، ص١٧.

(٣) النائب حسني الشياب، النائب محمد فارس الطراونة، النائب سلامة الغويري، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء، ١١-اب-١٩٩٢.

المواطنين ومطالبهم في القضاء على مظاهر الفساد، خاصة ان قضايا الفساد عديدة ومستمرة منذ فترة طويلة، وليست محصورة في القضايا التي احيلت الى لجنة التحقيقات النيابية، وان المجلس النيابي لم يتطرق الا الى جزء بسيط من هذه القضايا.

ولا ننسى ان المجلس تقدم بمجموعة من المطالب، والمقترحات عند مناقشته وبحثه لقضايا الفساد، والتي أشرنا اليها في الفصل السابق من هذه الدراسة، كما اوصى بضرورة تبنيها، ومتابعتها من قبل السلطة التنفيذية من اجل وضع حد لتفشي ظاهرة الفساد. لذلك لا بد من معرفة مصير هذه المطالب، والتوصيات التي تقدم بها المجلس حتى نتمكن من التعرف على حقيقة دوره، وادائه في التعامل مع اهم القضايا والمشاكل التي كانت تقف وراء حدوث الاختلالات المالية، والاقتصادية التي يعاني منها المجتمع الاردني.

فقد طالب المجلس الحكومة بان تلتزم بتطبيق مبدأ: من اين لك هذا؟ وحول هذه النقطة قدمت الحكومة مشروع قانون تمت تسميته «قانون الكسب غير المشروع» وتم اقراره من قبل مجلس النواب واحيل الى مجلس الاعيان، وتم اجراء تعديل عليه واعيد لمجلس النواب، فأقره مره ثانية واحيل مره اخرى لمجلس الاعيان[1]، ولا يزال حتى الان، حيث لم يتم بحث المواد المختلف عليها*، اذ اصر كل من المجلسين على التعديلات التي ادخلها على مشروع القانون، في حين لم تلتزم الحكومة باتخاذ القرارات والاجراءات الكفيلة بملاحقة ومحاسبة المسؤولين الذين استأثروا بالمناصب والمراكز الحساسة، وقاموا بالاعتداء على المال العام،كما انها لم تعمل على كشف وفضح أساليبهم وممارساتهم الخاطئة التي حمّلت موازنة الدولة الكثير من الاعباء المالية !!!

ورغم قناعة المجلس بان الاصلاح المالي، والاقتصادي مرهون بالاصلاح الاداري، الا ان الحكومة لم تتبع سياسة التطهير الاداري، وتفعيل مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب، ولم

---

(١) ماذكره الدكتور عبد اللطيف عربيات عند مطالعته لهذه الدراسة لغايات تقديمها.

* تركز الخلاف في تسمية القانون، حيث اسماه النواب مشروع قانون الكسب غير المشروع. في حين اصر الاعيان على تسميته مشروع قانون اشهار الذمة المالية والكسب غير المشروع، وفي الوقت الذي يطالب فيه النواب بادخال رئيسي مجلسي الاعيان والنواب ضمن الاشخاص الذين يتوجب عليهم تقديم كشف اشهار الذمة المالية بما لديهم من اموال واملاك الى الدائرة التي تنشأ بموجب القانون، يصر مجلس الاعيان على اخراجهم من القانون. وهناك خلاف اخر حول العقوبة التي يتم إيقاعها على من يقدم اخباراً كاذبة عن كسب غير مشروع.

تراع وضع اسس علمية دقيقة، ومدروسة تكفل تحقيق العدالة، وتكافؤ الفرص عند التعيين في الوظائف المختلفة، بعيداً عن المحسوبية، والمصالح الشخصية.. «حتى في ظل هذا المجلس جرت بعض عمليات الفساد، وخاصة الاداري الذي لمسناه في التعيينات الاخيرة، وجرت مناقشته مطولاً في هذا المجلس» (١).

وهناك من يرى بان النواب انفسهم قد اضافوا الى الفساد المالي، والاداري فساداً نيابياً(٢)، ارضاءً للناس من خلال توسطهم لتعيين بعض الاشخاص من اقاربهم او معارفهم، او من ابناء دائرتهم الانتخابية، وان الفساد المؤسسي، قد زاد رغماً عن البرلمان (٣)، اي ان المجلس فشل في تحقيق المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات (٤).

اما في ما يتعلق بضرورة فتح ملفات الشركات، والمؤسسات العامة عن طريق جهاز الرقابة المالية والادارية التابع لمجلس النواب، فان هذا المجلس لم يتمكن من تشكيل مثل هذا الجهاز الذي يفترض ان يكون تابعاً له، بل انه لم يتمكن من اخضاع موازنات هذه الاجهزة، والمؤسسات الحكومية ضمن الموازنة العامة للدولة. ولم يستطع الحصول على الاوراق، والتقارير المزودة بالبيانات، والارقام التي تكشف طبيعة الاوضاع المالية، والادارية في هذه المؤسسات. ورغم الشكوك التي كانت تساور المجلس عن تسرب المساعدات، والهبات العربية، وخاصة الخليجية منها من حساب خزينة الدولة، الا انه لم يعمل على اتخاذ الخطوات، والاجراءات المناسبة، والكفيلة بازالة هذه الشكوك، ولم يتمكن من الحصول على الارقام والتقارير التي من شأنها الكشف عن اوجه صرف، وانفاق هذه المساعدات، خاصة ان المجلس يعاني من عدم التزام الحكومة بتقديم مثل هذه الارقام والبيانات، وهو ما يضعف من دور البرلمان في ممارسة الاعمال الرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية.

ورغم ما وجه من انتقادات، واتهامات الى اداء مجلس النواب حول موضوع الفساد، ورغم الاحباط الذي أصاب معظم شرائح وفئات المجتمع الاردني، جراء إخفاق المجلس في معالجة هذه الظاهرة الخطيرة ومحاربتها، الا انه لا بد من القول: ان المجلس استطاع ان يثبت

---

(١) النائب محمد فارس الطراونة، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء، ١١-ايار-١٩٩٣.

(٢) النائب عبد الرؤوف الروابدة، مقابلة تلفزيونية، حول تقييم اداء مجلس النواب الحادي عشر.

(٣) النائب ليث شبيلات، مجلة الافق، السنة (١)، العدد(١٥)، ١٢-اب-١٩٩٢، ص١٥.

(٤) النائب سليم الزعبي، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء، ١٣- نيسان-١٩٩٣.

نفسه كمؤسسة دستورية لها كيانها، ومكانتها، ووجودها،استطاعت ان تمارس الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية[1] في كثير من الحالات، وبدأت بالتفاعل مع الوقائع الدستورية عندما قامت، واعلنت عن استعدادها، واصرارها على فتح ملفات الفساد، وهو ما قامت به فعلاً عندما تمكنت من فتح ملف قضية طريق (الجفر – الازرق) لتمارس عملاً غير مسبوق، بل إنه الاول من نوعه في تاريخ المجالس التشريعية والنيابية الاردنية. لتؤكد على دورها في تفعيل الدستور.

ولا بد من القول أيضاً، بأن مجلس النواب الحادي عشر عندما جاء ليمارس صلاحياته الدستورية، باعتباره احد اركان النظام السياسي الاردني، فإنه لم تكن هناك قضايا محددة، ومطروحة حول الفساد، وانما كانت هناك فكرة عامة لدى اعضاء المجلس حول ضرورة محاربة الفساد [2]، وعندما فتحت ملفات قضية (الجفر-الازرق)- وبغض النظر عن نتائج التصويت حول هذه القضية- فإن المجلس استطاع ان يصدرحكماً سياسياً، ومعنوياً ضد من ارتكب جرائم الفساد، او يحاول ارتكابها، وتمكن ايضاً من خلال هذه القضية من توجيه رسالة واضحة الى مواقع اتخاذ القرار يطالبها فيها بضرورة الالتزام بتأدية المهام، والواجبات الوظيفية المطلوبة بكل حرص، وامانة، ومسؤولية، بعيداً عن تحقيق المنافع، والمكاسب الخاصة، وبعيداً عن ارتكاب المخالفات، والممارسات الخاطئة التي قد تؤدي الى الفساد المالي، والتسيب الاداري، وانه لن يكون هناك تساهل، او تسامح في التعامل مع اصحاب القرارات المرتجلة، والعشوائية.

لقد نجح المجلس في جعل ممارسة الفساد اكثر صعوبة في الاجهزة، والمؤسسات الحكومية [3]، اذ اصبح المسؤول يشعر بوجود رقابة خارجية عليه، وان هناك متابعة، ومساءلة عن سلوكه وتصرفاته اثناء قيامه بمهامه واعماله الوظيفية. ورغم ان المجلس لا يستطيع خلال مرحلة زمنية قصيرة ان يقضي على ظاهرة الفساد بصورة نهائية، باعتبارها نتيجة تراكمات سلبية عديدة من مراحل تاريخية سابقة، الا انه حقق نجاحاً ملحوظاً من خلال ابطاء ووقف عمليات التدهور في الاداء الوظيفي، وتمكن من تحقيق هذه الخطوات الايجابية، رغم قلة خبرته ومعرفته باصول العملية السياسية والنيابية، وذلك بسبب انقطاع التقاليد البرلمانية والديمقراطية عن البلاد لفترة طويلة.

---

(١) النائب طاهر المصري، «كيف نبني مجلسنا النيابي القادم؟»، مرجع سابق.

(٢) النائب حسني الشياب، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء ، ١١-اب-١٩٩٢.

(٣) النائب داوود قوجق، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء ، ١١-ايار-١٩٩٣.

٤- البطالة

ادرك مجلس النواب تحدي مشكلة البطالة له، ليحاول اثبات وجوده كسلطة دستورية طرحت شعار القضاء على البطالة، وهو الشعار الذي كان له اكبر الأثر في توجه معظم الناخبين الى صناديق الاقتراع، كونه يمس فئات وشرائح اردنية كثيرة. لذلك احتل موضوع البطالة اولويات عمل مجلس النواب الحادي عشر، الذي ادرك بان حل هذا الموضوع، يعتبر مفتاح الحل للعديد من التحديات الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي يعاني منها المجتمع الاردني، فدخل المجلس في دورته العادية الاولى في مناقشات مع الحكومة لتبادل الرأي ووجهات النظر حول هذا الموضوع الهام. واخذ يحثها على ضرورة وضع سياسة واضحة، لاتخاذ الخطوات والقرارات العملية والمدروسة، للقضاء على هذه الظاهرة الخطيرة.

ان الاراء والافكار التي تم بحثها، والتوصل اليها خلال المناقشات التي دارت بين المجلس والحكومة، تفتقر لصفة الالزام؛ اي ان الحكومة غير ملزمة بتنفيذها، ويؤكد ذلك المناقشات التي تمت في البرلمان حول البطالة خلال الدوره الاستثنائية الاولى للدورة العادية الاولى في شهر حزيران عام ١٩٩٠، وخلال الدورة العادية الثالثة في شهر اذار عام ١٩٩٢.

فعلى سبيل المثال: وعدت الحكومة مجلس النواب أنها ستعمل على وضع سياسة شاملة لمعالجة ظاهرة البطالة، وانها ستقوم بتنظيم سوق العمل بغية توفير فرص عمل جديدة[١]، الا انهالم تلتزم بتنفيذ هذه الاجراءات، إذ لم تعمل على وضع سياسة شاملة لمعالجة هذه المشكلة. كذلك فإنها لم تنظم سوق العمل من اجل توفير فرص عمل جديدة سواءً في القطاع العام او القطاع الخاص. ولم تعمل شيئا بشأن زيادة فرص العمل في القطاع العام، الذي يقع تحت إشرافها وسيطرتها الكاملة. وعلى العكس فقد قامت بتقليص فرص العمل اللازمة لهذا القطاع، فوزارة التربية والتعليم التي كان يرصد لها بالموازنة كل عام بين ثلاثة الى اربعة الاف فرصة عمل تحتاجهم، تم تقليص فرصها في بعض السنوات، لا بل انها لم ترصد عام ١٩٩٠، ولو وظيفة عمل واحدة لوزارة التربية. اما عن القطاع الخاص، فان المجلس شكك في ان يكون للحكومة تصور واضح، ورؤية محددة عما يجري في هذا القطاع، بشأن توفر فرص عمل

---

(١) النائب نوقان الهنداوي، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة من الدورة الاستثنائية الاولى للدورة العادية الاولى، ٢٧ حزيران-١٩٩٠.

جديدة. كذلك فإن الحكومة لم تقم بتنظيم سوق العمل كما وعدت، ففي احدى السنوات اشارت سجلات وزارة العمل الى ان تصاريح العمل التي اصدرتها الوزارة تقدر بحوالي (٤٠)الف تصريح، في حين تشير السجلات نفسها الى ان اعداد العمالة الوافدة تصل الى اكثر من (٢٠٠) الف [١]، وهذا يدل على تسيب سوق العمل وليس على تنظيمه!..

وحينما كان مجلس النواب يقدم اقتراحاته وتصوراته التي يرى أهمية تبنيها من قبل الحكومة، لمعالجة مشكلة البطالة، فان الحكومة لم تأخذ بهذه الاقتراحات، بل تكتفي بالقول، بانها سوف تأخذها بعين الاعتبار عند وضع سياساتها وبرامجها التي من شأنها التخفيف من حدة هذه المشكلة، وذهبت الحكومة ابعد من ذلك عندما قالت: بانها تتطلع الى ان تؤدي المناقشات مع النواب حول البطالة الى ايجاد افكار مبدعة تغني الموضوع وتفتح افاقاً جديدة لمواجهة هذه المشكلة [٢]، وكأنها تريد احتواء حماسة واندفاع اعضاء مجلس النواب في هذا المجال، إضافة الى امتصاص ردود فعل الرأي العام الاردني، التي جاءت على شكل معاناة وشعور بالاحباط من ممارسات وتصرفات الحكومة حول هذا الموضوع، وهذا يؤكد سيطرة منهج الاجتهاد الأني الذي اصبح يشكل مبدأً سائداً ومكرساً لدى الحكومة في حل المشاكل الوطنية [٣]، مثل مشكلة البطالة، الى جانب سيطرة الاسلوب النظري والانشائي على معظم اعمال وجهود وتوجهات الحكومة عند مناقشة وبحث هذه المشكلة مع مجلس النواب، فعلى سبيل المثال: تقول الحكومة أن لديها العزم والارادة على مواجهة هذه المشكلة [٤]، كذلك فقد وعدت الحكومات المتعاقبة بوضع حلول ناجعة لمعالجة البطالة، ولكن لم تظهر اية بارقة امل او بادرة خير تبعث على الاطمئنان، من أجل كبح جماح هذه الظاهرة المؤلمة [٥]، وهو ما يمكن وصفه بالاسلوب الانشائي، المجرد من التطبيق الفعلي والحلول العملية.

لذلك لا بد من تفعيل الوسائل البرلمانية الرقابية على اعمال السلطة التنفيذية، خاصة وسيلة طلب المناقشة، وهو ما اقترحته عند الحديث عن موضوع الاسعار في الصفحات

---

(١) المرجع نفسه.

(٢) بيان الحكومة حول مشكلة البطالة، المحضر نفسه.

(٣) النائب عبد الكريم الدغمي، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١١-اذار-١٩٩٢.

(٤) رد الحكومة على كلمات النواب حول مشكلة البطالة، المحضر نفسه.

(٥) النائب سعد حدادين، المحضر نفسه.

السابقة من هذا الفصل، حتى لا يكون دور مجلس النواب في تناول القضايا الوطنية المهمة مجرد كلام يقال ثم يذهب ادراج الرياح، إذ يفترض ان يترجم توجه مجلس النواب المتفق عليه من قبل الاعضاء، عن طريق عملية التصويت، الى قرار يلزم الحكومة بتنفيذه، كأن يقوم المجلس بصياغة قرارات معينة، او برامج معينة تتضمن افكاره وسياساته من اجل الحد من تفشي ظاهرة البطالة. ويقدمها للحكومة من اجل التقيد بها [1]، وفي حال عدم التزامها بها يتم تفعيل وسيلة معينة من وسائل المجلس الرقابية، من اجل مساءلة الحكومة عن تقصيرها، وعدم التزامها بقرارات المجلس؛ اي ان يؤدي طلب المناقشة في هذه الحالة الى استخدام وسيلة رقابية مثل الاستجواب او المسؤولية الوزارية. والتي بدورها قد تؤدي الى اعادة النظر بطرح الثقة بالحكومة. «المفترض دستوريا ان القرار الذي يتخذه المجلس باعتباره السلطة الدستورية الاولى في هذا الوطن حسب الدستور، ان يلزم به الحكومة، فان التزمت كان به، وان لم تلتزم حاسبها ايضا بالطرق الدستورية» [2]، على ان يتم تشكيل لجنة خاصة لهذه الغاية تسمى: (لجنة شؤون البطالة) مثلاً، تتولى عملية المتابعة وتقديم التقارير المناسبة لاعضاء المجلس، لمعرفة مصير قراراته التي قدمت للحكومة. عند ذلك تضطر الحكومة للاهتمام بما يدور في البرلمان من مناقشات، وما يقدم اليها من توصيات واقتراحات حول موضوع المناقشة.

اداء المجلس في ضوء البطالة

ان معظم المطالب والتوصيات التي تقدم بها مجلس النواب بشأن معالجة البطالة، لم تر طريقها الى التنفيذ ، بل بقيت مجرد محاولات اجتهادية، قام بها النواب خلال المناقشات التي تمت مع الحكومة حول هذا الموضوع، كما بقيت دون متابعة، او ملاحقة لمعرفة العقبات والظروف التي تحول دون تطبيقها ومن الادلة على ذلك:

١- ان المجلس لم يشهد تأسيس نظام وطني للمعلومات، عن القوى العاملة وسوق العمل الاردني.

٢- ان المجلس لم يشهد تشكيل لجنة وطنية عليا، أو عقد مؤتمر وطني، تشارك فيه الفعاليات، والقطاعات الشعبية والرسمية المختلفة من اجل معالجة مشكلة البطالة.

---

(١)النائب علي الفقير، المحضر نفسه.
(٢) النائب عبد الكريم الدغمي، المحضر نفسه.

٣- ان المجلس لم يشهد تأسيس دائرة لشؤون البطالة، مرتبطة بوزارة العمل او رئاسة الوزراء.

٤- ان المجلس لم يشهد انشاء وحدة فنية متخصصة في وزارة التخطيط، تتولى تنظيم القوى العاملة ووضع التوقعات والتصورات المستقبلية لسوق العمل.

٥- ان المجلس لم يشهد وجود سياسة اعلامية، من شأنها تغيير بعض المفاهيم السلوكية لدى الشريحة الاكبر من العاطلين عن العمل، لتقبل المهن المختلفة والتي تعمل بها اعداد لا يستهان بها من العمالة الوافدة.

٦- اما بالنسبة للاستثمار، فلا شك بان التشجيع على اقامة المشاريع الاستثمارية وتوسيع قاعدتها الانتاجية، يساعد على ايجاد وتوفير فرص عمل جديدة، تستوعب اعدادا كبيرة من العاطلين عن العمل. وهو ما اكدت عليه مطالب مجلس النواب المتكررة والمتتالية، كذلك فإن الحكومة نفسها اكدت على ذلك، بقولها ان العلاج الحقيقي لظاهرة البطالة، يكمن في اقامة المشاريع الاستثمارية. ومع ذلك فإنها لم تقم بتطوير وتبسيط الاجراءات والتشريعات التي من شأنها تشجيع الاستثمار. بدليل ان قانون تشجيع الاستثمار الذي تم تطويره عام ١٩٩١ تقريباً، ما زال في أدراج وزارة الصناعة، ولم يخرج الى حيز التنفيذ والتطبيق حتى بعد حل المجلس(١). اضافة الى ذلك، فان الحكومة لم تشجع المواطنين على إقامة المشاريع والصناعات الصغيرة والخفيفة، من خلال تخفيض الرسوم الجمركية على الالات والمعدات الصناعية والانتاجية، وتقديم الحوافز المختلفة لهم من قروض ومعونات فنية، لحفزهم وتشجيعهم على الاستثمار في مجالات انتاجية متنوعة.

٧- رغم تأكيد مجلس النواب على أهمية وجود تنسيق مشترك بين القطاعين العام والخاص من أجل توسيع قاعدة التشغيل، الا انه ومن ناحية عملية، لم يكن ثمة توازن بين هذين القطاعين،ففي الوقت الذي يستوعب فيه القطاع العام ما يزيد عن (٦٠٪)(٢) من العمالة، فان مساهمة القطاع الخاص ضعيفة في استيعاب البطالة،

---

(١) علي ابو الراغب، وزير صناعة سابق، جريدة الدستور، عمان، ١٩-ايار-١٩٩٤.

(٢) النائب حسني الشياب، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١١-اذار-١٩٩٢.

كذلك فإن المؤسسات، والشركات المساهمة لم تخصص نسبة مئوية معينة من ارباحها المعدة للتوزيع سنوياً، لاستثمارها في مشاريع صناعية، وانتاجية لتشغيل اكبر عدد ممكن من العاطلين عن العمل، لدرجة ان المجلس اخذ يتساءل عن جدوى الامتيازات والتسهيلات التي تتمتع بها هذه المؤسسات، والشركات الخاصة تحت اعتبارات تشجيع الاستثمار، وهي الامتيازات التي تكون على حساب خزينة الدولة.

٨- اما في ما يتعلق بالزراعة، فقد بقي القطاع الزراعي مهملاً [١]، ولم تقم الحكومة باجراء مسح للاراضي الزراعية التي تمتلكها، لتقسيمها الى وحدات زراعية، ومن ثم تقوم بتوزيعها على الافراد العاطلين عن العمل لاستغلالها واستثمارها.

٩- كما لم يتمكن مجلس النواب من الضغط على الحكومة من اجل ضبط سوق العمالة الوافدة، وهو السوق الذي لا يزال يعاني من الفوضى والتسيب، فالحكومة لم تعمل على سن قوانين وتشريعات رادعة، من اجل معاقبة المخالفين من ارباب العمل والعمال الوافدين.

١٠- وفي ما يتعلق بمطالب النواب حول ضرورة الحد من فتح المؤسسات التعليمية التي تدرس التخصصات الاكاديمية والنظرية، والتحول الى التعليم المهني، فيمكن القول، ان جهود النواب في هذا المجال قد اثمرت بعض الشيء ، فقد اتخذت وزارة التعليم العالي، قراراً بوقف الترخيص للجامعات الاهلية وكليات المجتمع، كذلك اتخذت هذه الوزارة قراراً يقضي بان لا ينحصر التدريس في كليات المجتمع على المباحث الاكاديمية [٢]، وان تدرس فيها المواضيع المهنية التي يحتاجها سوق العمل الاردني، وذلك من اجل المواءمة بين مخرجات النظام التعليمي وحاجات المجتمع في المستقبل.

ولما طرح اعضاء مجلس النواب الشعارات المختلفة حول مشكلة البطالة، اثناء مرحلة الترشيح للانتخابات، كان ثمة تصور واستنتاج لدى معظم المواطنين بان مجلس النواب، يريد القضاء على البطالة، ويسعى الى حلها بصورة نهائية - وهو ما اكدته الشعارات المطروحة- وقد ساعد على وجود هذا التصور قلة الخبرة والتجربة في اصول العملية النيابية والسياسية بسبب انقطاع الحياة البرلمانية في الاردن لفترة طويلة، وخلال المناقشات التي دارت تحت قبة البرلمان بين الحكومة والنواب من اجل معالجة هذه المشكلة، وما تبع ذلك من سياسات

---

(١) النائب علي الفقير، المحضر نفسه.

(٢) رد الحكومة على كلمات النواب حول موضوع البطاله، المحضر نفسه.

واجراءات واقتراحات. تبين للمجلس بان الحديث عن حل جذري لهذه المشكلة، واستئصالها بشكل نهائي هو ضرب من الخيال، وانه لن يستطيع تقديم حل جاهز للتطبيق، له فعل السحر،[1]، لانها – وكما يرى المجلس– تعتبر مسألة معقدة، ولايمكن معالجتها ضمن ظروف وقدرات الدولة المالية والاقتصادية المنظورة، الا من خلال وضع الخطط طويلة الاجل التي يمكن ان تحقق نمواً اقتصادياً مطرداً.

لقد ادرك مجلس النواب انه غير قادر على حل البطالة من جذورها، وانه لن يتعامل معها في حدود حلها نهائياً، وانما في حدود امتصاصها واحتوائها تدريجياً، لتخفيف حدتها وعدم تفاقمها [2]، هذا يعني ان المجلس عندما تحول من مرحلة الشعار الى مرحلة التطبيق الفعلي، اكتشف بان الفجوة بين الطرح والواقع كبيرة جداً، وهو ما يؤكد وجود خلط بين مهام واختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في أذهان بعض النواب، الى جانب عدم ادراك المعطيات والظروف والامكانات المتاحة والمتوفرة من قبل هذا البعض، خاصة في ظل الاوضاع المالية، والاقتصادية المتردية، التي يعاني منها الاردن، فإذا ما اضفنا الى ذلك وجود خلط وعدم ادراك لدى معظم المواطنين ايضاً. معنى ذلك ان مسألة تحديد دور مجلس النواب في هذا المجال تزداد تعقيداً، لذلك تولد شعور بالاحباط لدى معظم المواطنين، الذين اعتبروا بان المجلس قد اخفق في تنفيذ وعوده وطروحاته، خاصة وانهم قد عقدوا عليه الكثير من الآمال والتطلعات من أجل معالجة هذه المشكلة الخطيرة، وهي الآمال التي كرستها الشعارات الانتخابية.

فالاصل – في ظني– ان تأتي الشعارات الانتخابية منسجمة ومتفقة مع مهام وصلاحيات السلطة التشريعية ومراعية لظروف واوضاع الدولة. وذلك حتى لا يضطر النائب للقول : ان المواطن يطلب منه او يحمله اكثر من طاقته، لانه هو الذي وضع نفسه في هذا الموقف، عندما جاء المواطن يسأله عن شعاراته، ويطلب منه تطبيق وتنفيذ طروحاته.

لذلك كان الاجدى بالمجلس مع بداية عهده ان يتغلب على هذه المسألة، ويقوم بتشكيل لجان خاصة تتولى عملية توعية وتثقيف الناس بمهام السلطة التشريعية من خلال عقد الندوات والقاء المحاضرات ونشر المقالات عبر الوسائل الاعلامية المختلفة، وذلك ليتسنى للمواطن معرفة وتحديد الدور الذي يفترض ان يؤديه النائب، حتى يتمكن من تقييم ادائه النيابي بكل موضوعية.

---

(١) النائب سليم الزعبي، المحضر نفسه.

(٢) قرار اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣.

المجلس ومعدلات البطالة.

يرى مجلس النواب أنه ليس ثمة دراسة علمية، وموضوعية تعطي ارقاماً حقيقية، وصحيحة عن حجم البطالة، وقد عزى المجلس صعوبة حل هذه المشكلة الى عدم معرفة معدلها الحقيقي[1] ؛ وهو المعدل الذي يعتبر من اهم المؤشرات الاقتصادية التي من شأنها المساهمة في وضع الخطط، والبرامج الكفيلة بمعالجة ظاهرة البطالة.

ولكن المجلس يستطيع سد هذه الثغرات من خلال الاعتماد على نفسه، بدلاً من الاعتماد على الحكومة، بحيث يقوم بتشكيل فريق او لجنة برلمانية متخصصة بشؤون البطالة تتولى مهمة القيام او الاشراف على دراسات ميدانية لمعرفة معدل البطالة الحقيقي، او ان يقوم المجلس بانشاء دائرة للابحاث والدراسات تتولى مهمة توفير البيانات، والارقام الضرورية عن البطالة، من خلال توكيل هذه المهمة الى جهة او مؤسسة غير حكومية تمتلك الاجهزة والوسائل الفنية التي تؤهلها للقيام بحصر عدد العاطلين عن العمل، ومن ثم يتم تزويد دائرة الابحاث التابعة للمجلس النيابي بالنتائج التي تم التوصل اليها، وبذلك يتمكن المجلس من امتلاك مصادر معلوماته، بحيث يعتمد على نفسه للحصول على الارقام والبيانات الحقيقية عن معدل البطالة.

ولغايات هذه الدراسة فقد تم اعتماد معدلات البطالة الموضحة في الجدول رقم (١٠)، وذلك من اجل حصر اعداد المتعطلين من القوى العاملة الاردنية خلال السنوات التي عمل بها مجلس النواب الحادي عشر، والتي ستعطي فكرة او لمحة عامة يمكن ان تساعد في معرفة طبيعة اداء المجلس ودوره في التعامل مع مشكلة البطالة التي طرحها النواب شعاراً انتخابياً، خاصة ان البيانات الواردة في هذا الجدول تكاد تشكل بيانات مشتركة التقت عندها العديد من الدراسات التي تمت بخصوص هذا الموضوع.

---

(١) المرجع نفسه.

جدول رقم (١٠)

يبين معدل حجم البطالة خلال الفترة (١٩٨٨-١٩٩٢)

السنــــة	معدل البطالة ٪
١٩٨٨	٨,٩
١٩٨٩	١٠,٣
١٩٩٠	١٦,٨
١٩٩١	١٨,٨
١٩٩٢	١٥,٠-

المصدر : - د. محمد عميره ، البطالة في الاردن: ابعاد وتوقعات ١٩٩١، الجمعية العلمية الملكية ، مركز الدراسات الدولية، عمان، ايلول ١٩٩٢ص١١.
- مجلة الافق ، العدد ١٠٠، عمان، ٢٧- نيسان-١٩٩٤، ص٢٧.
- وزارة العمل ، التقرير السنوي، عمان، ١٩٩٢.

يشير الجدول رقم (١٠) الى ان سوق العمل الاردني قد شهد تصاعداً في معدلات البطالة خلال الاعوام : ١٩٨٩و١٩٩٠و ١٩٩١، في حين انخفضت هذه النسبة عام١٩٩٢. وما يلفت النظر في البيانات الواردة في هذا الجدول، تلك الزيادة الملحوظة التي طرأت على حجم البطالة خلال عامي ١٩٩٠و ١٩٩١، والتي بلغت نسبتها ١٦,٨٪ و ١٨,٨٪ على التوالي، وهي الزيادة التي حصلت بسبب ازمة الخليج، التي وقعت في ٢ آب ١٩٩٠، والتي ادت الى نتائج عده اشرنا اليها سابقاً[1] ، حيث ادت مجتمعة- اضافة الى تزايد عدد خريجي النظام التعليمي-الى زيادة اعداد القوى العاملة الداخلة في سوق العمل، والتي ادت بدورها الى تفاقم مشكلة البطالة في الاردن خلال عامي ١٩٩٠-١٩٩١.

اما في عام ١٩٩٢، فقد انخفض معدل البطالة الى (١٥٪) مقارنة مع معدلها خلال عامي ١٩٩٠و١٩٩١. ومن الاسباب التي ادت الى هذا الانخفاض، النمو الاقتصادي الذي حصل خلال عام ١٩٩٢، حيث حققت معظم القطاعات نمواً ايجابياً، خاصة قطاعات التشييد والتجارة والصناعة التحويلية والكهرباء والمياه التي سجل كل منها نموا تخطى (٩٪) [2]

---

(١) د. محمد عميره، مرجع سابق، ص١٣.

(٢) الخطة الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٣-١٩٩٧)، وزارة التخطيط، عمان، ص١٧.

اضافة الى ان بعض العائدين اخذ يعمل على استثمار مدخراته في مشاريع انتاجية، وصناعية، وخدمية متنوعة بعد ان استقرت اوضاعهم تدريجياً، مما ساعد على تخفيف حجم البطالة، حيث انخفض عدد المتعطلين من حجم القوى العاملة الاردنية العائدة الى حوالي (٣٥) الف بعد ان وصلت الى حوالي (٧٠ الفاً).

ان تقييم اداء ودور مجلس النواب الحادي عشر، والمتعلق بموضوع البطالة، يتطلب ضرورة مراعاة الظروف السياسية والاقتصادية الطارئة التي مر بها الاردن نتيجة ازمة الخليج. وهي الازمة التي كان لها اكبر الاثر في تفاقم مشكلة البطالة. كما دلت على ذلك البيانات الواردة في الجدول رقم (١٠). حيث كان معدل البطالة عام ١٩٨٩ حوالي ١٠,٣ ليرتفع الى ١٦,٨ عام ١٩٩٠، والى ١٨,٨٪ عام ١٩٩١. وهو الارتفاع الذي حصل بسبب الازمة التي ساهمت بنسبة (٥,١٪) من معدل البطالة، فإذا اضفنا الى ذلك النتائج الاخرى المترتبة على حدوث هذه الازمة والتي اشرنا اليها في هذا الفصل- الى جانب نسبة النمو السكاني البالغة ٢,٨٪ سنويا والتي تشكل زيادة طبيعية في عدد السكان- فإن ذلك يعني انه لولا ازمة الخليج لأمكن القول بان معدل البطالة ربما يتراوح بين الثبات والارتفاع البسيط. اي ان مجلس النواب كان بامكانه ان يشهد عملية احتواء وامتصاص لظاهرة البطالة، وان يتعامل معها في حدود التخفيف من آثارها وعدم تفاقمها. بدليل الانخفاض الملحوظ الذي حصل في معدل البطالة عام ١٩٩٢، اذ وصل الى (١٥٪) بعد ان بلغ حوالي ١٨,٨٪ عام ١٩٩١، وهو الانخفاض الذي حصل بسبب استقرار الاوضاع الاقتصادية والسياسية، حيث تخطى معدل النمو في بعض القطاعات الاقتصادية نسبة ٩٪.

ولا تكاد تخلو اية مناسبة تلتقي فيها الحكومة بالبرلمان من الحديث عن مشكلة البطالة، باعتبارها احدى اهم القضايا الوطنية التي تؤرق المجتمع الاردني. وقد اثمرت جهود مجلس النواب في هذا المجال عن قيام الحكومة بانشاء صندوق التنمية، والتشغيل لمعالجة اوضاع بعض الشباب من ذوي المهارات المختلفة لتأمينهم بالخبرة العملية، وتقديم الدعم المالي والارشاد الفني لهم، لتمكينهم من اقامة مشاريع انتاجية صغيرة تسهم في توفير فرص عمل جديدة [1]، وقد رصد لهذا الصندوق حوالي (٧٥) مليون دولار [2]، وعلى الرغم من انشاء هذا

---

(١) بيان الحكومة حول موضوع البطالة، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة من الدورة الاستثنائية الاولى للدورة العادية الاولى، ٢٧-حزيران-١٩٩٠.

(٢) النائب علي الفقير، محضر جلسة مجلس النواب الخامسة والعشرين من الدورة العادية الثالثة، ١١-اذار-١٩٩٢.

الصندوق– وكما يرى مجلس النواب – فانه ما زال يراوح في دائرة ضيقة لم يستطع الخروج منها لتشجيع اقامة المشاريع الصغيرة المكثفة للعمالة [1]، الا انها تبقى محاولة جادة من اجل احتواء مشكلة البطالة ، على ان الحكومة قامت كذلك بانشاء صندوق المعونة الوطنية، لدعم ذوي الدخل المحدود والاسر الفقيرة، والذي قفزت مخصصاته من (١,٥) مليون دينار الى (٥) ملايين دينار ثم الى (١٣) مليونا عام ١٩٩٢ [2]، وذلك نتيجة الضغط الذي مارسه مجلس النواب على الحكومة في هذا المجال لما لصندوق المعونة من دور في تخفيف حدة البطالة أيضا . ولكن المجلس لاحظ بان التصرف باموال هذا الصندوق لم تراع فيه تحقيق مبدأ العدالة بين محافظات المملكة، فعلى سبيل المثال، حظيت محافظة المفرق عام ١٩٩٢ بزيادة ملموسة من مخصصات الصندوق المالية لكونها – وكما يرى المجلس – تعتبر المحافظة التي ينتمي اليها وزير التنمية الاجتماعية– في ذاك الوقت– [3]، واستمر المجلس في المطالبة بتفعيل دور صندوق التنمية والتشغيل، وصندوق المعونة الوطنية، لتمويل المشاريع الانتاجية الصغيرة والخفيفة مثل: الصناعات الحرفية واليدوية من اجل ايجاد فرص عمل جديدة، لذلك يمكن القول بان المجلس حاول توجيه وضبط اعمال وتصرفات الحكومة في ما يتعلق بقضية البطالة، حيث تمكن من اثارة وتحريك هذه القضية بفاعلية وبصورة لم يسبق لها مثيل، اذ احتلت اولويات عمل السلطة التنفيذية التي اخذت تعمل على وضع الخطط والسياسات التي من شأنها التخفيف من حدة مشكلة البطالة، لانها اصبحت تشعر بوجود رقابة دائمة وضغط مستمر يمارس عليها من قبل اعضاء مجلس النواب.

ثانياً : في المجال السياسي.

١– الاحكام العرفية والقوانين الاستثنائية

لا شك ان مجلس النواب حقق نقلة نوعية مميزة في مجال الحقوق، والحريات العامة، اذ تمكن من تفعيل العديد من مواد ونصوص الدستور في هذا المجال، وذلك من خلال الانتقال بالنص الدستوري من مرحلة التعطيل والجمود الى مرحلة التطبيق. ويمكننا القول ان موقف

---

(١) المحضر نفسه.
(٢) د. عبد الله العكايلة ، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء ، ٤–ايار–١٩٩٣.
(٣) قرار اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣.

المجلس من موضوع اطلاق الحريات العامة، اتسم بالواقعية والموضوعية، حيث تمكن من تنفيذ العديد من المطالب والاراء والتوصيات التي تقدم بها الى الحكومة خلال جلساته المختلفة، التي كان يعقدها لبحث ومناقشة هذا الموضوع الحيوي، والذي اكد المجلس فيها على ضرورة تطبيق وتفعيل الفصل الثاني من الدستور : (المواد ٥-٢٣) ، والمخصص لتنظيم جميع الحقوق والحريات العامة في المملكة.

واستمر المجلس في تقديم مطالبه وافكاره الى الحكومة حول هذا الموضوع، فأخذ يمارس الضغط عليها من اجل الغاء الاحكام العرفية وتعليمات الادارة العرفية وقانون الدفاع والقوانين الاستثنائية وسائر القوانين المقيدة لحريات المواطنين، والتي تتنافى مع الاجواء الديمقراطية التي يعيشها الاردن، اذ لا يمكن تصور وجود حياة ديمقراطية دون ان تكفل الحكومة حق المواطن بممارسة جميع حقوقه، وحرياته الدستورية، وبناء على ذلك وعدت الحكومة بتنفيذ هذه المطالب، واعلنت عن توفر الارادة السياسية لديها لالغاء هذه القيود. ونتيجة لاستمرار ضغط النواب في هذ المجال، قامت الحكومة بالغاء الاحكام العرفية وتعليمات الادارة العرفية بصورة فعلية اعتبارا من ٨ تموز ١٩٩١، وهو تاريخ نشر تعليمات الالغاء في الجريدة الرسمية، وعلى اثر ذلك صدرت بعض التشريعات والقوانين لملء الفراغ التشريعي المتوقع ان ينجم عن هذا الالغاء ، مثل قانون حماية الاقتصاد الوطني، وقانون رفع المسؤولية نتيجة انهاء الاحكام العرفية وقانون معدل لقانون محكمة امن الدولة، والتي اشرنا اليها في الفصل السابق من هذه الدراسة.

كذلك الغي قانون الدفاع السابق، وتم وضع قانون دفاع جديد صدر بالاستناد الى نص المادة (١٢٤) من الدستور، على ان يبقى هذ القانون ساكناً، فلا يجري تفعيله والعمل به الا في حالات الطوارئ او عندما تكون البلاد مهددة في كيانها وامنها، اي انه لا يسري مفعوله الا في حالة حدوث طوارئ او ما يستدعي الدفاع عن الوطن، كما جاء في الفقرة (أ) من المادة الثانية من هذا القانون والتي نصت على انه : «اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الامن الوطني، او السلامة العامة في جميع انحاء المملكة، او في منطقة منها بسبب وقوع حرب، او قيام حالة تهدد بوقوعها، او حدوث اضطرابات او فتنة داخلية مسلحة او كوارث عامة او انتشار آفة او وباء يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية سامية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء».

ولا شك ان هذا النص جاء منسجماً ومتفقاً مع ما تنص عليه معظم دساتير دول العالم حول ضرورة منح صلاحيات استثنائية للسلطة التنفيذية لمعالجة الظروف والاوضاع الخطيرة التي تمر بها البلاد.

وخلافاً للقانون السابق، فقد اخضعت أحكام هذا القانون الجديد للطعن امام القضاء كما جاء في الفقرة(أ) من المادة الثامنة من هذا القانون، والتي نصت على انه «يجوز لاي شخص جرى توقيفه، او القبض عليه بموجب هذا القانون، او اي امر دفاع، او جرى الاستيلاء او وضع اليد على ماله، او مال موجود تحت اشرافه، او لاي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور، ان يطعن بالامر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا».

اضافة الى ذلك فقد تمكن مجلس النواب من وضع قانون معدل لقانون محكمة امن الدولة، بحيث تكون قرارتها - ولاول مرة- قابلة للطعن لدى محكمة التمييز. كما نصّت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (٩) من هذا القانون ، كذلك اصدر المجلس قانون محكمة العدل العليا. وهو قانون غاية في الاهمية اذ يحفظ حريات المواطنين وحقوقهم ويفسح المجال للطعن في القوانين المؤقتة، وعليه فقد الغي تحصين القرارات الادارية، وفتحت ابواب القضاء (حق التقاضي) امام المواطنين للطعن في اي قرار اداري تعسفي كالنقل او الفصل او غيرها، امام محكمة العدل العليا[1] فأصبحت القرارات الادارية الصادرة عن السلطة التنفيذية غير محصنة، وبذلك يكون مجلس النواب قد أسهم ومن خلال اصدار العديد من التشريعات في رفع الحصانات المقيدة للقوانين في مرحلة المرافعات القضائية.

وانطلاقا من ضرورة احترام المبادئ الاساسية لحقوق المواطن وحرياته العامة، مثل: حرية الرأي والتفكير وحرية التنقل والسفر والعمل وغيرها. فقد كان من اولى مهام لجنة الحريات العامة، وحقوق المواطنين التي تم تشكيلها في مجلس النواب، معالجة قضايا الاعتقالات من حيث المبدأ والاسلوب. بحيث تكون اجراءات الاعتقال سليمة وان تتم وفق الطرق القانونية والانسانية. لذلك قام عدد من النواب بعمل زيارات للسجون للاطلاع على اوضاع المعتقلين والتأكد من سلامة الاجراءات المتخذة ضدهم [2]. وفي ما يتعلق بهذه المسألة فقد رأى

---

(١) النائب سليم الزعبي، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء، ١٣-نيسان-١٩٩٣.

(٢) النائب ابراهيم خريسات، المرجع نفسه.

عدد من النواب وجود بعض التجاوزات التي كانت تحدث اثناء القبض على المتهم والتحقيق معه. وان الاجهزة الامنية تقوم باعتقال العديد من المواطنين لفترات طويلة غير مبرره[1]. لذلك اخذ المجلس بمطالبة الحكومة بضرورة الزام الاجهزة الامنية بعدم اجراء اية اعتقالات عشوائية خارج حدود الدستور والقوانين الدستورية. ورغم ذلك - وكما يرى المجلس- فقد تم الافراج عن عدد من المحكومين لاسباب سياسية، الا ان تنفيذ الاجراءات كان يتم ببطء شديد[2] ولكن الحكومة اكدت على انه لا يوجد في السجون اي معتقل سياسي تحتجز حريته بسبب انتمائه او معتقده السياسي[3].

أما عن قضية المفصولين لاسباب سياسية وامنية. فقد مارس مجلس النواب ضغطاً على الحكومة لاعادة هؤلاء المفصولين والبالغ عددهم حوالي (١٢٠٠) شخص الى وظائفهم حيث تمت اعادة اكثر من (الف)شخص، على ان عملية اعادة هؤلاء كانت تتم ببطء شديد ايضا[4]، وانه لم يسمح باعادة فئة منهم الى بعض الدوائر والمؤسسات مثل مؤسسة الاذاعة والتلفزيون والملكية الاردنية والجامعات حيث اعطتهم الحكومة الخيار في العودة الى العمل ضمن مؤسسات اخرى [5]. وان هناك عدداً من الذين فصلوا من العمل مازالوا ينتظرون قرار الحكومة باعادتهم الى وظائفهم. كما ان العشرات من المفصولين ممن اعيدوا الى وظائفهم. لم يستردوا حقوقهم الوظيفية كالرواتب والترقيات والتي بقيت اقل بكثير من تلك التي يستحقونها بموجب الانظمة التي كانت سارية عند فصلهم. [6].

المهم في الامر، ان الاعداد المتبقية من المفصولين بدون عمل وصلت الى حوالي (٢٠) شخصاً من اصل (١٢٠٠) شخص، وقد عزت الحكومة السبب الى عدم توفر وظائف لهؤلاء، وانها ستمنح اولوية التعيين لكل من فصل او منع توظيفه لاسباب سياسية [7] وهذا يدل على ان المجلس قد تمكن من معالجة هذه القضية، وان الخطوات المتبقية والمطلوبة ذات ابعاد ادارية، اي ان المعوقات التي تحول دون اعادة المفصولين الى وظائفهم معوقات ذات طابع اداري وليس سياسياً او امنياً.

---

(١) قرار لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين في مجلس النواب رقم (١)، ٢١ -تموز-١٩٩٢.

(٢) المرجع نفسه.

(٣) مضر بدران، مرجع سابق.

(٤) النائب ابراهيم خريسات ، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء، ١٣-نيسان-١٩٩٣.

(٥) المرجع نفسه.

(٦) النائب ابراهيم خريسات، جريدة الاهالي، ٢٨-كانون الاول-١٩٩٢.

(٧) مضر بدران، مرجع سابق.

اما بخصوص موضوع جوازات السفر، فقد اثمرت جهود المجلس عن اعادة العديد من الجوازات المحجوزة الى اصحابها البالغ عددها حوالي (١١٥٤) حالة [١]، ومع ذلك فـإن المجلس النيابي يرى بان بعض قضايا جوازات السفر ما زالت معلقة. وان هناك شريحة ليست قليلة من المواطنين الذين يقيمون خارج البلاد ما زالت جوازاتهم محجوزة. وهم بحاجة اليها للعودة الى وطنهم باعتباره حقاً مشروعاً لهم، وقد كفله الدستور. وهناك مواطنون رفضت طلبات تجديد جوازاتهم [٢]. لكن الحكومة ردت على هذه الملاحظات بان الجوازات المحجوزة لديها انما حجزت اما بسبب ارتكاب اصحابها لجرائم عادية ليست سياسية، او لان اصحابها متهمون بالتجسس[٣] ، وهذه الاجراءات لا تتعارض، ولا تتنافى مع مواد نصوص الدستور المتعلقة بالحقوق والحريات العامة.

اما في ما يتعلق بمطالب المجلس المتعلقة بضمان حق جميع القطاعات الاجتماعية تشكيل النقابات المهنية والاتحادات الشبابية، فيمكن القول انه ورغم الجهود التي بذلها المجلس في هذا المجال، الا انه لم يتمكن في كثير من الحالات من تفعيل هذا المطلب. اذ اخفق في اصدار تشريع خاص بنقابة المعلمين والاتحاد العام للطلبة وتنظيم شؤون الشباب، وغيرها من القوانين ذات الصلة الوثيقة بالحقوق والحريات العامة .

كذلك فقد اكد المجلس على وجود نوع من التدخل من قبل الاجهزة الامنية في موضوع التعيينات في بعض الدوائر مثل الاذاعة، والتلفزيون، ومصفاة البترول، والملكية الاردنية وغيرها،[٤] اضافة الى تدخلها في بعض الاحيان بشؤون النوادي، والجمعيات، مما يدل على ان المجلس اخفق في تحقيق مطلبه المتعلق بوقف تدخل هذه الاجهزة في التعيينات، وفي شؤون المؤسسات الاجتماعية المختلفة، كذلك لم يتمكن المجلس من تحقيق مطلبه الخاص بانشاء محكمة دستورية لتنظر في دستورية القوانين، والقرارات، والتعليمات الصادرة عن الحكومة، لتبطل ما جاء منها مخالفاً لنصوص وأحكام الدستور.

---

(١) المرجع نفسه.
(٢) النائب ابراهيم خريسات، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء،١٣-نيسان-١٩٩٣.
(٣) مضر بدران، مرجع سابق.
(٤) قرار لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين في مجلس النواب، رقم (١)، ٢١/تموز/١٩٩٢

٢- قانون الاحزاب السياسية.

بصدور قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٢) لسنة ١٩٩١ يكون الاردن قد دخل معترك الحياة الحزبية مرة اخرى، وعاد ليستأنف ممارسة العمل الحزبي بصورة علنية بعد توقف طويل استمر من عام ١٩٥٧، عندما صدر قرار يقضي بتعطيل العمل بقانون الاحزاب السابق رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.

لقد شكل القانون الجديد منعطفا تاريخياً، وكبيراً، ونقلة سياسية مميزة في تاريخ مسيرة الاردن الديمقراطية، فقد نصت المادة (٤) من هذا القانون على حق الاردنيين في تأليف الاحزاب السياسية، والانتساب الطوعي اليها وفقاً لاحكام القانون، فبعد ان حصلت الاحزاب، والتنظيمات السياسية على طلبات الترخيص اخذت تستعد لممارسة نشاطها الحزبي على الساحة السياسية، فاصبح لكل حزب نظام اساسي يشتمل على مبادئه، وغاياته التي يسعى اليها ووسائل تحقيقها، اضافة الى صياغة البرامج والافكار التي يرى ضرورة تبنيها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. وقد اوضحت المادة (٢١) من القانون أهم المبادئ والقواعد التي يتعين على الحزب التقيد بها عند ممارسة اعماله ومن أهمها:

الالتزام باحكام الدستور، واحترام سيادة القانون، والالتزام بمبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم، اضافة الى الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وامنه وصون الوحدة الوطنية، ونبذ العنف بجميع اشكاله، وتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وعدم التمييز بينهم عند تولي المسؤولية او المشاركة فيها، الى جانب الالتزام بعدم الارتباط التنظيمي او المالي باية جهة غير اردنية، او توجيه النشاط الحزبي بناء على أوامر او توجيهات من أية دولة او جهة خارجية.

ومع ان هذا القانون يشكل خطوة سليمة في مسيرة الاردن الديمقراطية، الا ان هناك من يرى وجود ثغرات وسلبيات يعاني منها هذا القانون، حيث مُنح وزير الداخلية (ممثل السلطة التنفيذية) سلطات وصلاحيات واسعة على اعمال ونشاطات الاحزاب السياسية اهمها: منحه صلاحية حل الحزب، كما نصت على ذلك المادة (٢٥) من هذا القانون، والتي أجازت حل الحزب بقرار من المحكمة بناءً على دعوى يقدمها الوزير، اذا خالف الحزب أياً من احكام الدستور، او اخل باحكام هذا القانون، وهو ما يتنافى مع اصول العملية الديمقراطية التي

تؤمن بحق المواطن في تأليف، وتكوين الاحزاب، والانتماء اليها باعتباره حقاً دستورياً، حيث لا يجوز للحكومة ان تمارس اي نشاط من شأنه اعاقة، او تعطيل هذا الحق الدستوري[1]، اضافة الى ذلك فان هذا القانون لا يتضمن ضمانات يمكن ان تحمي الحزب من تعسف السلطة التنفيذية [2]، فهو لم يرتبط باتخاذ خطوات دستورية تحمي الممارسة الديمقراطية، كما يترتب على ربط تأليف الاحزاب والانتساب اليها بالقانون - كما نصت على ذلك المادة(٤) - اعطاء السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قوانين تلغي هذا الحق الدستوري، كما حصل في الماضي[3]. فالنص الدستوري اباح التنظيم الحزبي، لذلك فإن مهمه القانون هي فقط تنظيم العملية الحزبية [4]وليس منعها او تعطيلها.

وهناك من يرى بأن بحث مشروع قانون الاحزاب قد جرى بصورة مستعجلة دون اعطائه الاهتمام والوقت الكافي [5]، وان صياغته قد تمت بعقلية عرفية وذلك من خلال التركيز على ابراز قائمة بالمحاذير، والعقوبات على حساب الحق الدستوري للمواطن. اذ لا يجوز ابراز قائمة بالعقوبات ضمن قانون الاحزاب، طالما ان هناك قانوناً خاصاً بالعقوبات [6].

ثمة اخر، يرى بان هذا القانون يكرس احزاباً قطرية اردنية (اردنة الاحزاب) ، وهو ما يتنافى مع الدستور الاردني الذي نص في احدى مواده على ان الاردن جزء من الامة العربية، وان الاصرار على القطرية من خلال اردنة الاحزاب يشكل مخالفةً واضحةً لروح القومية التي نص عليها الدستور الاردني .[7].

---

(١) احمد النجداوي/ الناطق الرسمي باسم حزب البعث العربي الاشتراكي في الاردن، جريدة صوت الشعب، ١٦-تموز-١٩٩٢.

(٢) محمد الزعبي / ممثل حزب البعث العربي الاشتراكي- التنظيم الموحد- جريدة صوت الشعب- ٢٥-تموز-١٩٩٢.

(٣) احمد النجداوي، مرجع سابق.

(٤) يعقوب زيادين، جريدة صوت الشعب، ٢١ تموز ١٩٩٢.

(٥) احمد النجداوي،مرجع سابق.

(٦) - يوسف ابو بكر/ رئيس الحركة العربية الاسلامية الديمقراطية (دعاء)، جريدة صوت الشعب، ١٨-تموز-١٩٩٢.

- تيسير الزبري (الامين الاول لحزب الشعب الديمقراطي الاردني)، المرجع نفسه.

-علي عامر/ الامين العام للحزب التقدمي الديمقراطي الاردني، جريدة صوت الشعب، ٢٥-تموز-١٩٩٢.

(٧) علي عامر، مرجع سابق.

ورغم ما اثير حول هذا القانون من انتقادات، الا انه يبقى يشكل نقلةً نوعيةً مميزةً وخطوة سليمة نحو تعميق المسيرة الديمقراطية، خاصة ان التجربة السياسية الاردنية الجديدة ما زالت في بدايتها. لذلك يمكن القول، بان هذا القانون لبى متطلبات تلك المرحلة، كما عبر عن صدق توجه الاردن نحو ترسيخ، النهج الديمقراطي وتعميقه باعتباره من القوانين الاساسية التي تسهم في البناء الديمقراطي . كذلك فان اصدار هذا القانون من قبل مجلس النواب، انما يشكل نقطة ايجابية في صالح هذا المجلس الذي تمكن من تفعيل نص دستوري بقي معطلاً لفترة طويلة، وساهم بذلك برفد الحياة السياسية الاردنية باحد اهم القوانين السياسية الاساسية التي اكدت حق المواطن في تأليف الاحزاب والتنظيمات السياسية، باعتبارها مؤسسات تعليمية وتثقيفية تعمل على توجيه المواطن وتوعيته باصول العمل السياسي، وبذلك يكون مجلس النواب قد شارك في اقامة احد اهم الاركان الاساسية في البناء الديمقراطي.

٣- قانون المطبوعات والنشر

بذل مجلس النواب جهوداً كبيرةً، وملموسةً في مجال حقوق المواطن، وحرياته العامة، حيث ركز في مطالبه، وتوصياته على ضرورة تفعيل العديد من النصوص الدستورية المتعلقة بحريات الافراد ومنها حرية الرأي، الى ان تمكن من المساهمة في اصدار قانون المطبوعات والنشر الجديد-تمشيا مع المادة (١٥) من الدستور والتي نصت على ما يلي :

١- تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل اردني ان يعبر بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ان لا يتجاوز حدود القانون.

٢- الصحافة والطباعة حرتان ضمن القانون.

لذلك فإن قانون المطبوعات والنشر الجديد يمثل ترجمةً فعليةً لجهود، ونشاطات النواب في مجال الحريات العامة، باعتباره من القوانين، والتشريعات المهمة التي جاءت لتكريس النهج الديمقراطي ، والتعددية السياسية بما يتلاءم مع طبيعة المرحلة السياسية الجديدة، والتي يعيشها الاردن، فقد اكد هذا القانون على ان «حرية الرأي مكفولة لكل اردني، وله ان يعرب عن رأيه بحرية بالقول، والكتابة، والتصوير، والرسم في وسائل التعبير، والاعلام» كما نصت على ذلك المادة (٣) من هذا القانون، كذلك اكد على حرية الصحافة في تقديم الاخبار،

والمعلومات حيث تشمل هذه الحرية اطلاع المواطن على الوقائع، والافكار، والاتجاهات، والمعلومات في المجالات المختلفة، وان يتم افساح المجال للمواطن لنشر ارائه بجانب تأكيد حقه في الحصول على الحقائق والمعلومات من مصادرها المختلفة، وتحليلها، وتداولها، ونشرها، والتعليق عليها في حدود القانون، كذلك كفل هذا القانون للمواطنين والاحزاب السياسية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والتنظيمات النقابية حق التعبير عن الرأي والفكر. اذ نصت على ذلك المادة (٥). إذ اكد على حق كل شخص بما في ذلك الاحزاب السياسية بامتلاك المطبوعات الصحفية واصدارها، وفقا لاحكام هذا القانون.

ورغم هذه الايجابيات ، الا ان هناك من يرى وجود سلبيات وثغرات في هذا القانون، كما هو الحال بالنسبة للفقرة (د) من المادة (٥) والتي تنص على حق المطبوعة الصحفية، ووكالة الانباء والمحرر والصحف في إبقاء مصادر المعلومات او الاخبار التي يتم الحصول عليها سرية الا على القضاء.

ان الكشف عن مصدر المعلومات يشكل اعتداءً على حرية الرأي، وان من حق الصحفي ان يتمسك بحقه في ابقاء مصادر معلوماته واخباره سرية حتى على القضاء[١]. واذا كانت الحجة في ذلك الحاق الضرر بالوطن، والمصلحة العامة، فان هذا الامر يمكن علاجه من خلال نصوص قانون العقوبات. اما ما يتصل بنص المادة(٨) من هذا القانون فقد جاء نصها فضفاضاً يحتمل اللبس، والتأويل، والاختلاف في الاجتهاد والتفسير. فعندما تقول هذه المادة «على المطبوعات ان تمتنع عن نشر ما يتعارض مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية وحقوق الانسان واحترام الحقيقة وقيم الامة العربية والاسلامية» فان هذا النص يحتمل تفسيرات وتأويلات كثيرة[٢]، لان الصيغة فضفاضة وغامضة، مما قد يوقع الصحفي في الارباك، الامر الذي قد يؤدي الى خلق موانع وضوابط على حرية الرأي وتقييد الصحافة، فعلى سبيل المثال: من الممكن ان تختلف التفسيرات حول المقصود بالمسؤولية الوطنية [٣].

---

(١) – النائب سليم الزعبي، «قانون المطبوعات» جريدة الرأي، ١٥–شباط–١٩٩٣.

– خالد محادين/ مدير عام وكالة الانباء الاردنية– بترا– جريدة الاهالي، ٢٨–كانون الاول–١٩٩٢.

(٢) – المرجع نفسه.

(٣) – سليمان القضاه/ نقيب الصحفيين الاردنيين، المرجع نفسه.

– النائب سليم الزعبي، «قانون المطبوعات»، جريدة الرأي، ١٥–شباط–١٩٩٣.

كذلك الحال بالنسبة للمادة (٤٠) والتي ضمت قائمة طويلة من المحظورات التي يحظر على المطبوعة نشرها مثل:

١-اي معلومات عن عدد القوات المسلحة الاردنية او اسلحتها او عتادها او اماكنها او تحركاتها، الا اذا اجيز نشرها من مرجع مسؤول في القوات المسلحة الاردنية او اي خبر او رسم او تعليق يمس بالقوات المسلحة او الاجهزة الامنية.

٢- المقالات التي من شأنها الاساءة الى الوحدة الوطنية.

٣- المقالات او الاخبار التي من شأنها الاساءة لكرامة الافراد او حرياتهم الشخصية او الاضرار بسمعتهم.

ان مثل هذه البنود تعاني من الغموض والابهام، فكلمة (يمس) على سبيل المثال كلمة غير دقيقة وغير محددة وهي تحتمل تفسيرات عديدة يمكن ان تؤدي الى الارباك، وبالتالي الى تقييد حرية الصحافة. وهذا يتنافى مع نصوص الدستور التي كفلت حرية التعبير والرأي،[1] وهناك من وصف قانون المطبوعات بأنه قاصر وعرفي[2]، رغم هذه الانتقادات التي وجهت الى هذا القانون الا انه لا بد من القول ان مجلس النواب قد ساهم في اصدار تشريع احتوى على العديد من النصوص التي اكدت على حريات، وحقوق الافراد. «... وقد تضمن قانون المطبوعات، والنشر منع احتكار الصحافة، وقد لا يكون كما نريد تماما، ولكنه خرج بصورة مشرفة تختلف عن صورة القانون السابق لعام ١٩٧٣، الذي يعطي الحق لمدير المطبوعات باغلاق اي صحيفة دون ابداء الاسباب، ودون ان يسمح بالطعن في هذا القرارات... »[3]

٤- تفعيل الدستور

تمكن مجلس النواب من تفعيل العديد من نصوص الدستور التي بقيت ساكنة ومعطلة لسنوات طويلة، خاصة في ظل وجود الأحكام العرفية، وتعليمات الادارة العرفية وقانون الدفاع

---

(١) -.النائب عيسى الريموني، جريدة الاهالي، ٢٨-كانون الاول-١٩٩٢.
- طارق مصاروه، مجلة الافق، السنة (١)، العدد (١٥، ١٢-آب-١٩٩٢.
- خالد محادين، مرجع سابق.

(٢) - النائب بسام حدادين، جريدة الدستور(ملحق الدستور السياسي)، ١٢-تموز-١٩٩٤.

(٣) - النائب سليم الزعبي، جريدة صوت الشعب، ندوة الثلاثاء، ١٣-نيسان-١٩٩٣.

والقوانين الاستثنائية، وغيرها من القوانين التي شكلت موانع، وقيوداً على حقوق، وحريات الافراد مدة طويلة.

ومع استئناف الحياة البرلمانية والنيابية، وبعد ان تم تشكيل مجلس النواب الحادي عشر، تركزت اهتمامات ونشاطات النواب على ضرورة اطلاق الحريات العامة من خلال تفعيل وتطبيق الدستور نصاً وروحاً، وهو ما حصل بالفعل اذ تمكن المجلس النيابي من اصدار قانون جديد للاحزاب السياسية بعد تعطل العمل الحزبي منذ عام ١٩٥٧، حيث استند المجلس في ذلك على المادة (١٦) من الدستور والتي نصت على حق الاردنيين في تأليف الاحزاب السياسية باعتبارها ركناً اساسياً من اركان النظام السياسي والدستوري في الاردن، كذلك فقد اكد المجلس على حقوق المواطن الاردني، وحرية الرأي والقول والعمل والتنقل والسفر، واطلاق الحريات العامة، والافراج عن المعتقلين السياسيين، وإعادة جوازات السفر المحجوزة الى اصحابها ، بالاضافة الى العمل على اعادة المفصولين لاسباب سياسية الى وظائفهم، كما انه وضع تشريعاً جديداً يلغي تحصين القرارات الادارية، ليؤكد على حق التقاضي، من خلال فتح ابواب القضاء امام المواطنين للطعن في اي قرار إداري تعسفي كالفصل او النقل ... وغير ذلك من الاعتداءات على حقوق وحريات المواطنين. كذلك قام بتفعيل نص المادة (٥٦) من الدستور، والتي اعطت النواب الحق في توجيه الاتهام للوزراء، كما حصل في قضية طريق (الجفر- الازرق) اضافة الى تفعيل الوسائل الرقابية على اعمال السلطة التنفيذية مثل السؤال والاستجواب وطلب المناقشة وغيرها.

ففي مجال السؤال [(١)]:

بلغ عدد الاسئلة المقدمة من مجلس النواب الى الحكومة خلال دورات المجلس المختلفة حوالي (٢٦٠) سؤالاً ، نذكر منها على سبيل المثال:

١- السؤال المتعلق بالتأخر في انجاز طريق: عمان- جرش- اربد.

٢- السؤال المتعلق بأزمة النقل، والاجراءات المتخذة لحلها.

٣- السؤال المتعلق بمشكلة مكب النفايات الواقع على طريق اوتوستراد عمان- الزرقاء.

---

(١) - رسالة مجلس الامة، مجلد(١)، عدد (١) ، عمان: شباط، ١٩٩٣، ص٢٦.

- رسالة مجلس الامة، مجلد (١)، عدد(٢)، عمان، حزيران، ١٩٩٣ ص٣٢.

اما في مجال الاستجواب: [1]

فقد بلغ عدد الاستجوابات المقدمة من المجلس الى الحكومة خلال دورات المجلس الثانية والثالثة، والرابعة حوالي (١٥) استجواباً، نذكر منها على سبيل المثال:

١- الاستجواب المتعلق بتصريحات وزير الخارجية، ورده على تصريحات مندوب الاردن الدائم لدى الامم المتحدة حول موضوع القدس.

٢- الاستجواب المتعلق بتأخر الحكومة في تقديم مشروع قانون العمل الجديد.

٣- الاستجواب المتعلق باحالة عدد من الاطباء المتخصصين بالصحة العامة في وزارة الصحة الى الاستيداع .

وفي مجال طلب المناقشة: [2]

بلغت طلبات المناقشة التي تقدم بها المجلس خلال الدورات الثانية والثالثة والرابعة حوالي (١٤) طلباً منها :

١- طلب المناقشة المتعلق، باسعار المحروقات والمواد التموينية .

٢- طلب المناقشة المتعلق بالبطالة .

٣- طلب المناقشة المتعلق بأسس وقواعد التعيين في الوظائف العامة.

لقد دلت هذه الحقائق والمؤشرات على مدى الجهد الذي بذله مجلس النواب من اجل تفعيل مواد الدستور نصاً وروحاً، خاصة في مجال حقوق وحريات الافراد، حيث أسهم هذا المجلس في وضع القواعد الاساسية لمرحلة البناء الديمقراطي في الاردن.

---

(١)- المرجع نفسه، ص ٣٢.

- رسالة مجلس الامة، مجلد(١)، عدد(١)،عمان، شباط، ١٩٩٣ ،ص٢٦.

(٢) - المرجع نفسه، ص١٦.

- رسالة مجلس الامة، مجلد(١)، عدد(٣)، عمان، حزيران، ١٩٩٣، ص٣١-٣٢.

خاتمة

يمكن للمتتبع للظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية التي جرت على الساحة الاردنية قبل وبعد الانتخابات النيابية، ان يكّون صورة حقيقية لاداء مجلس النواب الاردني الحادي عشر، والذي ركّز على السياسة الداخلية باعتبارها الهم الاكبر الذي عانى منه الشعب الاردني على مختلف الصعد، لذا جاءت الشعارات في هذا الاتجاه، حيث اعطت الاولوية المطلقة للقضايا الداخلية، خاصة وانها ارتبطت بأحداث الجنوب والتي وقعت في شهر نيسان عام ١٩٨٩، كرد فعل على تفاقم الازمة المالية، والاقتصادية، والاجتماعية التي عانى منها المجتمع الاردني انذاك. كذلك استحوذت القضايا والموضوعات ذات الابعاد السياسية على اعمال ومناقشات المجلس، فقد استوجب استئناف الحياة النيابية - بعد سنوات الانقطاع الطويلة- تثبيت وتكريس دعائم العمل السياسي، واقامة الاصول، والقواعد السياسية، من حيث اطلاق الحريات العامة والسماح بتأليف التنظيمات، والاحزاب السياسية، بالاضافة الى المطالبة بالغاء الاحكام العرفية وتعليمات الادارة العرفية والتي كانت تعصف بالضمانات الديمقراطية، فليس لأحد ان يتصور مسيرة ديمقراطية في ظل مثل تلك الاحكام والقيود، اذ لا بد للعمل السياسي والحزبي من قواعد سياسية تضمن للمواطن ممارسة حقوقه وحرياته العامة سعياً الى تحقيق مشاركة شعبية في عملية صنع القرار.

ويمكننا القول، ان المجلس استطاع تثبيت وجوده كمؤسسة دستورية ذات كيان، ومكانه في النظام السياسي الاردني، ويفّعل دوره في التشريع، والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، كما أسهم في وضع الاساس لمسيرة الاردن الديمقراطية، فشارك، وناقش، واصدر عدداً من القوانين، والتشريعات، كما اثار عدداً من القضايا السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية ليضع السلطة التنفيذية امام مسؤولياتها، وهي المرة الاولى التي شعرت فيها الحكومة بقيمة هذه الرقابة البرلمانية وضرورة التقيد بما وصلت اليه، إضافة الى ان هذا المجلس بدأ بالتفاعل

مع الوقائع الدستورية، عندما اعلن عن استعداده واصراره على تفعيل العديد من نصوص الدستور، والانتقال بها من مرحلة الجمود والتعطيل الى مرحلة التطبيق الفعلي.

ولا ننسى هنا ان مجلس النواب الحادي عشر جاء بعد انقطاع الحياة النيابية في الاردن لسنوات طويلة، وان عدداً من النواب لم يكونوا على علم ومعرفة مسبقة بحدود العمل السياسي والنيابي، فلم يفرقوا بين مهام الحكومة والبرلمان، حيث بالغوا في طروحاتهم وشعاراتهم، الامر الذي ترتب عليه عدم واقعية خطابهم السياسي، فانعكس ذلك على طبيعة ادائهم. فالاصل ان تأتي الشعارات الانتخابية بصورة واقعية، وبشكل منسجم ومتفق مع مهام وصلاحيات السلطة التشريعية، ومراعيه لظروف وامكانيات وطاقات الدولة، كي لا يضع النائب نفسه في موقف حرج، وحتى لا يضطر للقول ان المواطن يطلب منه او يحمله اكثر من طاقته. كذلك فان معظم النواب - باستثناء جماعة الاخوان المسلمين- لم يكونوا منتمين الى تنظيم سياسي او حزبي يمكن ان يتولى عملية مراقبتهم وضبط سلوكهم وتصرفاتهم، اي ان ثمة شريحه من النواب لم تكن منظمة سياسياً او حزبياً، فافتقرت الى البرامج والافكار المؤسسية، لذلك كانت معظم مواقفها من القضايا المطروحة نابعة من اجتهادات فردية وشخصية. ولا شك ان مثل هذه المواقف والحالات يمكن ان تستغل من قبل السلطة التنفيذية، خاصة انها تمتلك العديد من الوسائل الدستورية التي يمكن استخدامها وتوظيفها بما يضمن التأثير بفاعلية في سلوك وتصرفات بعض النواب، وبالتالي كسب تأييدهم ومساندتهم لبرامجها وخططها وسياساتها المختلفة، ومن هذه الوسائل: ان الدستور الاردني يجيز للنائب ان يصبح وزيراً. وفي ذلك إضعاف لدوره ووظيفته السياسية المتمثلة بممارسة الرقابة على اعمال الحكومة.

ان اصول العمل السياسي والنيابي في التجربة البرلمانية الحديثة يتطلب الفصل بين النيابة وتولي المناصب الوزارية، كي يتفرغ النائب لدوره التشريعي والسياسي بكل فاعلية وبعيداً عن تحقيق مصالحه الشخصية. عند ذلك يستطيع تفعيل وسائل الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية بكل جدية وبروح من المسؤولية، بحيث يسهم وبقوة في ترسيخ النهج الديمقراطي.

لقد جاء المجلس الحادي عشر على خلفية أزمة مالية واقتصادية واجتماعية قاسية، استطاعت ان تفرض وجودها على اداء المجلس، ومع ذلك لسنا خطوات ونتائج تم تحقيقها والتوصل اليها بفعل اصرار النواب على مواجهة القضايا والمسائل الوطنية المختلفة. وقد دل استطلاع الرأي العام حول : (الديمقراطية في الاردن)، الذي اجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية على أن ما نسبته (٧٣٪) من مجموع المبحوثين، والبالغ عددهم (١١٩٧) راضين وبدرجات متفاوته عن انجازات المجلس، وهي نسبة ذات معانٍ ودلالات ايجابية على ان هذا لا يمنع من القول بان ثمة اشخاصاً غير راضين عن اداء المجلس، حتى من بين النواب انفسهم.

واخيراً، لا بد من القول : ان التجربة النيابية الاردنية تجربة حديثة ذات طبيعة خاصة، اذ تمثل حدثاً تاريخياً بارزاً للسياسة الاردنية، ونقله نوعية مميزه في مسيرة الاردن الديمقراطية، وان غياب التجربة النيابية سنوات طويلة اثر على اداء المجلس في بعض المواضع التي لم يتمكن فيها من تفعيل دوره او فهم المهام المناطة به. ومع ذلك ، تظل تجربة هذا المجلس غنية بايجابياتها وسلبياتها، بحكم انها مثال يستفاد منه للمجالس القادمة، وفي محاولة لضبط الشعار الانتخابي مع معطيات الدستور والقانون في مرحلة التطبيق اللاحقة.

قائمة المراجع

أولاً : الكتب

١- ابو جابر ، د. كامل، وأخرون. سوق العمل الاردني: تطوره، خصائصة، سياساته، وافاقه المستقبلية، دار البشير، عمان، ١٩٩١م.

٢- بني حسن، د. امين عواد مهنا، التحديث والاستقرار السياسي في الاردن، الطبعة الاولى ، الدار العربية للتوزيع والنشر، عمان، ١٩٨٩م.

٣- بني حسن، د. امين عواد مهنا، النظام السياسي الاردني: حقائق ومفاهيم، مؤسسة زهران للخدمات والتجهيزات المكتبية، عمان، ١٩٩٠م.

٤- التل، بلال حسن، الاردن محاولة للفهم، منشورات دار اللواء للصحافة، عمان، ١٩٧٨.

٥- خير، هاني، موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن: ١٩٢٠-١٩٨٨م، مجلس الامة، عمان، ١٩٨٧م.

٦- خير، هاني، دراسات تشريعية لمجلس الامة: في تفسير احكام النظام الداخلي لمجلس النواب، مطبوعات مجلس الامة، عمان، ١٩٨٧م.

٧- درويش، سائد، المرحلة الديمقراطية الجديدة في الاردن: تفاصيل المناقشات وحكومة الثقة، الطبعة الاولى، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، ١٩٩٠م.

٨- رشيد، حيدر، دراسات في الاقتصاد والقضايا العمالية، الطبعة الاولى، (د.ن)، عمان، ١٩٩٢م.

٩- زريقي ، غازي يوسف، مبدأ سمو الدستور: دراسة تطبيقية للدستور الاردني، جامعة القاهرة، ١٩٩٠م.

١٠-طريف، جليل فريد، قروض الاردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، البنك المركزي الاردني (دائرة الابحاث والدراسات)، عمان، شباط ١٩٨٤م.

١١- عميره، د. محمد، البطالة في الاردن: ابعاد وتوقعات ١٩٩١، الجمعية العلمية الملكية- مركز الدراسات الدولية، عمان، ايلول ١٩٩٢م.

١٢- غزوي، د. محمد سليم محمد، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية، الطبعة الاولى، عمان، ١٩٨٥م.

١٣- الكسواني، د. سالم، مبادئ القانون الدستوري: مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الاردني، الطبعة الاولى، مطبعة الكسواني، عمان، ١٩٨٣م.

١٤- ماضي، موسى ومنيب، سليمان، تاريخ الاردن في القرن العشرين: ١٩٠٠-١٩٥٩، الطبعة الثانية، مكتبة المحتسب، عمان،١٩٨٨م.

١٥- محافظة ، د. علي، تاريخ الاردن المعاصر : عهد الامارة ١٩٢١-١٩٤٦، الطبعة الثانية ، مركز الكتب الاردني، عمان ، ١٩٨٩م.

١٦- موسى، سليمان، امارة شرقي الاردن: نشأتها وتطورها في ربع قرن ١٩٢١-١٩٤٦، الطبعة الاولى، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٩٠م.

١٧- موسى سليمان، تأسيس الامارة الاردنية ١٩٢١-١٩٢٥: دراسة وثائقية، الطبعة الاولى، عمان، ١٩٧١م.

١٨- نسيبه، د. حازم، تاريخ الاردن السياسي المعاصر ما بين عامي ١٩٥٢-١٩٦٧، الطبعة الثانية، ، منشورات لجنة تاريخ الاردن ، عمان، ١٩٩٢م.

١٩- نقرش، د. عبد الله، التجربة الحزبية في الاردن، الطبعة الثانية، منشورات لجنة تاريخ الاردن، عمان، ١٩٩٢.

ثانياً:الوثائق والدراسات.

١- الدستور الاردني، مطبوعات مجلس الامة، عمان،١٩٨٦م.

٢- الميثاق الوطني الاردني ، عمان ، ١٩٩١م.

٣- محاضر جلسات مجلس النواب الاردني الحادي عشر العادية والاستثنائية (١٩٨٩-١٩٩٣)، مجلس الامة ، عمان.

٤- مجلس النواب : النظام الداخلي ، الطبعة السابعة، مطبوعات مجلس الامة، عمان،١٩٨٥م.

٥- القانون المؤقت رقم (١٤) لسنة ١٩٨٩، قانون معدل لقانون الانتخاب لمجلس النواب.

٦- مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣، عمان.

٧- قرار اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٣م، مجلس الامة ، عمان.

٨- قرار لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين في مجلس النواب المنعقدة في ١٦- تموز-١٩٩١، مجلس الامة، عمان.

٩- تقرير اللجنة النيابية في مجلس النواب الاردني الثاني عشر، والمكلفة بدراسة اوضاع الملكية الاردنية.

١٠- الخطة الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٣-١٩٩٧)، وزارة التخطيط، عمان.

١١- البطالة والخصائص الرئيسية للمتعطلين، وزارة التخطيط، مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية، عمان، اذار -١٩٩٣.

١٢- التقرير السنوي، وزارة العمل، عمان، ١٩٩٢م.

ثالثاً :الصحف والمجلات.

أ - الصحف :

١-الرأي، عمان، تشرين الثاني- ١٩٩١م.

٢- صوت الشعب، عمان ، ١٦-تموز-١٩٩٢.

٣- صوت الشعب، عمان ، ١٨- تموز-١٩٩٢.

٤- صوت الشعب، عمان ، ٢١-تموز-١٩٩٢.

٥-صوت الشعب، عمان ، ٢٥-تموز-١٩٩٢.

٦- الرأي، عمان ، ٢٨-تموز- ١٩٩٢.

٧- صوت الشعب، عمان ، ١١- اب- ١٩٩٢.

٨- الحياه، لندن ، ٢٨- اب- ١٩٩٢.

٩- الاهالي ، عمان ، ٢٨- كانون الاول - ١٩٩٢.

١٠- الرأي ، عمان، ١٥-شباط- ١٩٩٣.

١١- الرأي، عمان، ٢- اذار- ١٩٩٣.

١٢- صوت الشعب، عمان ، ١٣- نيسان- ١٩٩٣.

١٣-الدستور ، عمان، ١٦- نيسان- ١٩٩٣.

١٤- الدستور ، عمان، ٢١- نيسان- ١٩٩٣.

١٥- صوت الشعب، عمان ، ٤-ايار - ١٩٩٣.

١٦- صوت الشعب، عمان ، ١١- ايار- ١٩٩٣.

١٧- الدستور، عمان، ٢٠-حزيران- ١٩٩٣.

١٨-الدستور ، عمان، ٢٨-حزيران- ١٩٩٣.

١٩- الرأي، عمان، ٢٧- نيسان- ١٩٩٤.

٢٠-الدستور، عمان، ١٩- ايار - ١٩٩٤.

٢١-الدستور، عمان، ١٢- تموز- ١٩٩٤.

ب : المجلات.

١- تيسير خالد، «اضواء على سياسة التخطيط التنموي في الاردن وعوامل الازمة الراهنة»، **مجلة الاردن الجديد**، (العددان ١٨/١٧، عمان، ١٩٩٠).

٢- حسني عايش، « الحياة البرلمانية في الاردن»، **رسالة مجلس الامة**، (مجلد ١، عدد٢، عمان، نيسان-١٩٩٠).

٣- حسين ابو رمان ، «قراءه اوليه في انتخابات الاردن النيابية لعام ١٩٨٩»، **مجلة الاردن الجديد** ، (العددان ١٦/١٥، عمان، ١٩٨٩).

٤- رياض المومني، «الاقتصاد الاردني واعباء الديون الخارجية (١٩٦٧-١٩٨٨)»، **مجلة المستقبل العربي**، (العدد ١٢٤، حزيران-١٩٨٩).

٥- د. سليمان صويص، «انعكاس مفاهيم قوانين الطوارئ والاحكام العرفية على القوانين العادية في مجال الحريات العامة وحقوق الانسان: مثال الاردن»، **مجلة الاردن الجديد** ، (العدد ١٤، عمان).

٦- سليم الصويص، « المسؤولية الوزارية الجزائية»، **مجلة الافق**، (السنة١، العدد١٥، ١٢-اب-١٩٩٢)

٧- طاهر المصري ، « نواب الامة من يحاسبهم؟ »، **رسالة مجلس الامة**، (مجلد١، عدد١، عمان، شباط -١٩٩٣م.

٨- مضر بدران، **مجلة المجلة**، ٦- شباط-١٩٩٠.

٩- د. مهنا يوسف حداد، «الدعاية الانتخابية في الاردن ١٩٨٩»، **مجلة شؤون اجتماعية**، (العدد ٣٨، الشارقه، ١٩٩٣).

١٠- هاني حوراني، «ازمة الاردن الاقتصادية: جنورها، مظاهرها، وسبل الخروج منها،» **مجلة الاردن الجديد**، (العددان ٨/٩، عمان، ١٩٨٦).

١١- هاني حوراني، «ازمة الاردن الاقتصادية: جنورها، مظاهرها، وسبل الخروج منها،» **مجلة الاردن الجديد**، (العدد١٠، عمان، ١٩٨٧م).

١٢- هاني حوراني، «انتفاضة نيسان ١٩٨٩: دروس وعبر» مجلة الاردن الجديد، (العدد١٤،عمان).

١٣- وهيب الشاعر، «الاردن في بداية ١٩٩٠»، مجلة الندوة، (مجلد ٢، عدد٢، عمان، ايار-١٩٩٠م.

١٤- مجلة الافق ، (العدد١٥، عمان، ١٢- اب - ١٩٩٢م).

١٥- مجلة الافق ، (العدد ١٠٠- عمان، ٢٧-نيسان ١٩٩٤م).

١٦- مجلة الافق ، (العدد ٥٣، عمان، ١٢-ايار -١٩٩٣).

١٧- رسالة مجلس الامة، (مجلد ١، عدد٢، عمان، حزيران-١٩٩٣م).

رابعاً :مراجع اخرى.

١-طاهر المصري، «كيف نبني مجلسنا النيابي القادم؟» محاضره في مركز الدراسات وابحاث العمل الاسلامي، عمان، ٥-نيسان- ١٩٩٣م.

٢- النائب حمزة منصور، اجابة على سؤال وجهته له من خلال الهاتف.

٣- النائب عبد الله العكايله، اجابة على سؤال وجهته له في مجلس النواب.

٤- النائب عبد اللطيف عربيات، ندوه تلفزيونية حول تقييم اداء مجلس النواب الحادي عشر.

محتويات الكتاب

الموضوع	الصفحة

فهرس الجداول



هايل ودعان الدعجه

ماجستير علوم سياسيه

مجلس النواب الأردني

بين الشعار والتطبيق

تجربة المجلس الحادي عشر (١٩٨٩ - ١٩٩٣ م)

هذا كتاب فيه من القيمة العلمية الكثير ، وفيه من الجدة والحداثة مايجعلة مؤهلا" للتداول الواسع بين أبناء الوطن والأمة . وهو وثيقة تاريخية وعلمية تستحق التقدير والاحترام .

د. عبد اللطيف عربيات